



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

ORGANIZACION Y CONTROL EN EL SECTOR
PARAESTATAL

T E S I S

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

JUAN MARTINEZ DIAZ

ASESOR: LIC. JUAN TORRES LOVERA



NOVIEMBRE 2004





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).

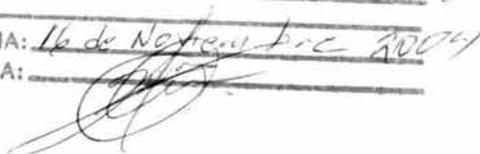
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Juan Martínez Díaz

FECHA: 16 de Noviembre 2004

FIRMA: 

GRACIAS

A DIOS POR HABERME PERMITIDO LLEGAR

A MIS PADRES POR APOYARME CUANDO FUE NECESARIO

A MI ESPOSA POR IMPULSARME A LOGRARLO

A MIS HIJOS POR DISCULPARME CUANDO NO LES DEDIQUE TIEMPO

A TODOS LOS QUE ME AYUDARON A CONCLUIR EL TRABAJO MEDIANTE

SUS COMENTARIOS, SUGERENCIAS Y CRITICAS

HUMILDE Y SINCERAMENTE JUAN

INDICE

Índice.....	pág. 1
Introducción.....	3
Hipótesis.....	8

CAPITULO 1 ORGANIZACIÓN, CONTROL Y NORMATIVIDAD

1.1 Organización.....	14
1.2 Concepto de control.....	17
1.3 Fases del control.....	25
1.4 Control Interno.....	27
1.5 Concepto de normatividad.....	30
1.6 Objeto de la normatividad.....	32

CAPITULO 2 SECTOR PARAESTATAL

2.1 Antecedentes del sector paraestatal.....	35
2.2 Importancia del sector paraestatal en la sociedad, economía y política del país.....	50
2.3 Sector paraestatal o intervencionismo de estado.....	64
2.4 El sector paraestatal y los conflictos interorganizacionales.....	67
2.5 Marco normativo del sector paraestatal.....	69

CAPITULO 3 ORGANIZACIÓN Y CONTROL EN EL SECTOR PARAESTATAL

3.1 Organización externa.....	75
3.2 Organización Interna.....	78
3.3 Control externo.....	84
3.4 Control interno.....	95
3.5 El papel de las dependencias globalizadoras.....	100
3.6 La eficiencia de la normatividad.....	105
3.7 La eficacia de la normatividad.....	107

CAPITULO 4 FINANZAS PÚBLICAS Y SU FISCALIZACIÓN

4.1 Cuenta Pública.....	109
4.2 Dictamen de Estados Financieros.....	117
4.3 La Fiscalización Superior	
4.3.1 La Fiscalización Superior como institución.....	125
4.3.2 La actividad de la Auditoría Superior de la Federación.....	128

CAPITULO 5
EL EJERCICIO PRESUPUESTAL EN EL GOBIERNO Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR
PARAESTATAL

5.1 Gasto del Gobierno Federal.....	143
5.2 Aspectos Funcionales del Gobierno Federal.....	145
5.3 El Gasto en los Ramos Administrativos.....	150
5.4 Entidades paraestatales.....	153
5.5 Participación del Sector Paraestatal en los Programas del Gobierno Federal.....	156
Conclusiones.....	160
Anexo I.....	170
Anexo II.....	177
Bibliografía.....	184

Introducción

La organización y el control son elementos de toda institución o empresa con objetivos definidos. Establecer y alcanzar objetivos se convierte en actos de administración. Administrar es actuar manipulando y adecuando medios, estableciendo normas o reglas, buscando la eficiencia de la institución. En este sentido el gobierno federal tiene el perfil de administrador de los recursos nacionales, que lo conduce a intervenir en actividades de carácter económico (producción, distribución, servicios, etc.) que constituye la esencia misma de su acción al sustituir, por obligación (mandato constitucional) o por iniciativa, la participación privada en la administración de un conjunto de bienes, correspondientes a la nación para satisfacer necesidades e impulsar el desarrollo de la sociedad que rige.

Existe una relación mutua entre el Gobierno y la iniciativa privada; el primero, desempeña un papel importante en la estabilidad y en la promoción general del desarrollo económico, y la segunda, promueve empresas buscando utilidades y procurando el menor costo de producción posible. La necesidad de utilizar óptimamente los recursos económicos a medida que se hace más complejo el funcionamiento del sistema económico, exige una creciente coordinación que origina forzosamente la intervención del Gobierno Federal.

En el caso mexicano su tarea consiste en promover e impulsar el desarrollo económico con la mayor estabilidad posible. Al mismo tiempo sentar las bases para que la iniciativa privada asuma su responsabilidad en el proceso económico. El gobierno federal al intervenir para estimular el desarrollo económico, no debe olvidarse del alto sector que integran los consumidores, tiene que estar pendiente de la conservación de los recursos naturales, de la elevación permanente de los niveles de vida y de la reducción de la dependencia económica

con el exterior. Al mismo tiempo, debe estimular al sector privado para que aumente el nivel productivo y realice permanentemente la necesaria reinversión de utilidades.

Para ello el Gobierno Federal posee una estructura (organización) mediante la cual atiende las diversas necesidades de la sociedad a quién representa; y se encarga de la relación con el entorno internacional; es así como se refleja a la Administración Pública como estructura y como función, como aparato administrativo gubernamental y como el proceso dinámico del accionar de ese aparato para satisfacer las demandas de la colectividad.

Por lo anterior es conveniente conceptuar a la administración pública para derivar en la parte del aparato gubernamental del cual se plantea su estudio en este trabajo; Woodrow Wilson¹ señala que la "administración Pública, es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer".

Con esta definición se capta que se habla del proceso dinámico del aparato gubernamental y se pone en énfasis la tarea del gobierno de atender las necesidades de la sociedad, por ser el gobierno el aparato erigido para representarla y atenderla, sin embargo alude a los "gustos y deseos del público como sea posible", no delimitar que el gobierno debe apegarse a las leyes establecidas para actuar y no a gustos y deseos aun del propio gobierno.

Pedro Muñoz Amato² indica que "La Administración Pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y

¹ Citado por Guzmán Amaro en Introducción a la Administración Pública, Ed. Mc Graw Hill, México, 1986, pág. 6.

² Citado por Amaro Guzmán R. Op. Cit., Pág. 7.

dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político". En este contexto y sin entrar propiamente a definir lo que se entendería por "sistema político", se debe puntualizar que la definición de Muñoz Amato se centra en lo que son las etapas del proceso administrativo que el gobierno debe utilizar para dar atención a los objetivos planteados en un plan de trabajo de largo plazo, lo cual también se puede enmarcar en el aspecto dinámico del accionar del gobierno.

Otra definición de administración pública es la que indica que es "El Complejo o conjunto de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las leyes"³. Esta definición, al igual que las anteriores, denota el aspecto dinámico de la actuación del gobierno puntualizando que se dan dentro de un marco normativo (constitución y leyes).

Es esta definición la que se tomará como base cuando se hable de administración pública debido a que encierra la existencia de organismos (instituciones y entidades) y funcionarios (servidores públicos y personal empleado por el gobierno) que actúan de acuerdo con los fines del gobierno (planes de desarrollo) dentro de un marco normativo (constitución y leyes emanadas de la misma)⁴.

Conforme a lo anterior, en México la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su artículo primero establece que la administración pública federal es centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos

³ Amaina, Manuel. Citado por Gómez Díaz de León, Carlos, Administración Pública Contemporánea. Ed. Mc Graw Hill. México, 1998, pág. 23.

⁴ Es conveniente señalar que no se ha olvidado la definición de Administración Pública como disciplina científica, sin embargo para los aspectos de este trabajo no se considera relevante definirla en ese sentido.

Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Esto da pie a que la administración pública federal incluya la intervención del gobierno mediante la empresa pública (Sector Paraestatal) o empresa estatal. Las empresas públicas existen en todos los países en mayor o menor medida; incluso en aquellos con una política capitalista liberal más acentuada.

En general toda organización estatal presta servicios o produce bienes y constituye una forma de empresa pública. Sin embargo la empresa pública es una organización específica en el interior del Estado que realiza una actividad tendiente a la prestación de un servicio público (servicio de limpia o la distribución de agua potable, etc.). "En sentido estricto, la empresa pública es una entidad de derecho público constituida con recursos del Estado que realiza una actividad consistente en la producción de bienes, o la prestación de servicios para el mercado"⁵.

En general la empresa pública se encarga de actividades no atractivas para los particulares por no ofrecer un margen aceptable de ganancias. En realidad uno de los aspectos principales de la operatividad de las empresas públicas es la definición de pérdidas y ganancias, para una empresa privada esta definición es sencilla; basta comparar los costos con los precios de venta, los egresos de la compañía con los ingresos recibidos, para determinar su utilidad, y esto es el motivo determinante de la acción empresarial privada. Sin embargo, en el caso de la empresa pública resulta difícil aplicar estos parámetros puesto que, por un lado, hay actividades

⁵ Andrade Sánchez, Eduardo. La Intervención del Estado en la Economía, Ed. UNAM, México, 1986, pág. 23

que naturalmente caen dentro del área de actividades estatales, precisamente por no resultar de interés para los particulares y, por otro lado, porque su finalidad no es obtener un lucro, sino prestar un servicio. Los dueños de una empresa privada pueden saber perfectamente cuándo y cuánto ganan o pierden, la simple comparación entre ingresos y egresos puede también aplicarse a las empresas públicas, pero en ellas lo que aparece contablemente como una pérdida puede traducirse en un beneficio social.

En México la empresa pública ha desarrollado un papel importante en la vida económica social y política del país, dado el sentido político que se le a impreso a este sector denominado "paraestatal", ha sido y aun en la actualidad es un instrumento de intervención del gobierno federal para activar la economía e impulsar sus políticas, aún cuando el modelo de la globalización está empujando fuertemente para cambiar este sentido. Dicho sector paraestatal es productor de bienes y servicios que funciona a nivel regional y nacional, que lo mismo tiene relación con bloques de la población marginada que con sectores económicos muy productivos y competitivos.

El sector paraestatal representa una forma de intervenir la vida de la sociedad mexicana en todos sus ámbitos desde la distribución de alimentos básicos hasta la producción de petroquímicos, pasando por la educación y la medicina; su organización y control es tema de análisis por el solo hecho de su funcionamiento, eficiencia o eficacia. La organización que refleja hacia el exterior es el de un cuerpo con varias cabezas por estar controladas por globalizadoras y cabezas de sector; sin embargo, el control sobre cada una de las empresas públicas puede ser bueno o inexacto, dependiendo del punto o área que se analice.

A la empresa pública no se le puede exigir que refleje resultados como una empresa particular, pero si eficiencia y eficacia en su accionar, por que al analizar la organización y control del sector paraestatal, se determinará si es un medio organizado y controlado de manera adecuada.

Planteamiento: El sector paraestatal en México históricamente ha sido una rama de la administración pública que se ha utilizado como un elemento económico e instrumento para lograr impulsar el desarrollo de la industria, el campo y la sociedad en general; sin embargo a lo largo de su historia también se convirtió en un escaparate político para colocar a servidores públicos que no alcanzaron un lugar en las dependencias del ejecutivo federal y por ello en algunos casos esos servidores públicos gozan de mayor imagen que algunos de los titulares de las dependencias centrales , como puede ser el caso de los que se ocupan de la dirección de **Petróleos Mexicanos** y de la **Comisión Federal de Electricidad**, entre otros.

Lo anterior dio motivo a que en muchas paraestatales se diera mayor importancia al personaje que la encabezaba (Director General) que a la función y objeto social que debería cumplir la paraestatal. Por ello y ante la fuerte presión que ejerce la globalización económica, y la incipiente alternancia en el poder ejecutivo federal de los partidos político, es conveniente pensar en un cambio de mentalidad para que la empresa pública mexicana se vuelva competitiva y logre ser un elemento activo que contribuya al desarrollo del país.

Hipótesis: El conglomerado de empresas estatales del gobierno federal, es un sector importante por el monto de recursos que ejerce, por el campo de acción donde se desenvuelve (ubicación estratégica), y por su infraestructura, entre otros aspectos; sin embargo el control interno y externo que se ejerce sobre la administración de las empresas del sector paraestatal no garantiza la buena administración de recursos y acciones que éstas ejercen, convirtiéndose

el control en un elemento superficial y selectivo. Lo que ocasiona que en ese sector no aproveche el potencial que encierra y se cometan errores recurrentes.

La metodología por utilizarse en el trabajo de tesis, entendiendo su definición como el proceso concreto utilizado para estructurar y desarrollar las distintas fases del trabajo y obtener resultados coherentes del mismo de una manera analítica, es el que se describe a continuación:

De inicio es conveniente resaltar que la administración pública federal incluye en su integración al sector paraestatal (artículo primero de la LOAPF) como un elemento auxiliar de las funciones estatales, como un área de influencia económica, política y social, en áreas específicas y coyunturales como el petróleo, la electricidad, las comunicaciones y el abasto social, entre otros.

El tema que se aborda es de importancia por el hecho de que el sector paraestatal es un elemento de acción e intervención del Gobierno Federal que sirve para interrelacionarse con la población y auxiliarse para proporcionar servicios de los que en ocasiones es el único proveedor y/o satisfactor de las necesidades que se presentan.

El sector paraestatal es simplemente un conjunto de empresas productivas de bienes y servicios, las cuales orientan su función en aras de satisfacer las necesidades de la sociedad, anteponiendo, en la mayoría de ocasiones, el factor económico (presupuestal) al cumplimiento de sus propósitos. Derivado de este punto es que toma importancia su análisis para determinar su funcionalidad dentro de la estructura gubernamental.

El periodo que se reseña incluye un recorrido histórico desde 1910 al año 2000, a través del que se conocerán algunos movimientos de creación y extinción de entidades paraestatales, así

como la puntualización en el ejercicio del año 2000 para conocer y analizar las finanzas del Gobierno Federal y la participación del sector paraestatal.

Durante el desarrollo del trabajo de manera inductiva-deductiva se analizan los conceptos de organización, control y normatividad como elementos necesarios para dar estructura interna y externa a las instituciones con la cual adquieren formalidad que se traduce en su personalidad jurídica y por ende en reconocimiento público.

Es conveniente acotar que, aun cuando el proceso administrativo comúnmente enunciado por autores como Koontz⁶ y Barajas Medina⁷, entre otros, se compone de las fases de previsión, planeación, organización, integración, dirección y control, este trabajo se enfoca a la fase de organización por el hecho que esta encierra el proceso de estructurar formalmente las funciones y jerarquías dentro de un ente, con el objeto de conocer la estructura establecida en las entidades paraestatales, asimismo se analiza el control por considerarlo una fase importante dentro de la funcionalidad de toda institución pública, al aportar una evaluación que incide en las decisiones que deban tomarse en la dirección de las instituciones.

El objetivo del presente trabajo es analizar la organización, el control y la normatividad que tiene el sector paraestatal mexicano; y como parte del control analizar los sistemas de información financiera y rendición de cuentas del sector público; la función de fiscalización del sector paraestatal que efectúa la Auditoría Superior de la Federación, y por tanto la integración del Gasto del Gobierno Federal, sus principales objetivos, la situación prevaleciente en la administración y la actuación e integración de los entes paraestatales en los proyectos gubernamentales, así como su importancia en la rendición de cuentas.

⁶ Vid. Koontz, H. Administración, Ed. Mc Graw Hill 9ª. Edición, México, 1990.

⁷ Vid. Barajas Medina, J. Curso de Introducción a la Administración, Ed. Trillas, México, 1994.

Los capítulos que integran el trabajo que se desarrolla mantienen una relación entre sí, ya que se inicia con la teoría de la organización, del control, y de la normatividad, para que con este marco conceptual, los temas siguientes se aborden con la información suficiente que permita inducir a los aspectos que se analizan respecto de la existencia y práctica organizativa y control del sector paraestatal.

El primer capítulo se dedica al análisis y conceptualización de la organización, el control y la normatividad en forma teórica y su aplicación en las instituciones como organismos activos, con lo cual se plantea el panorama en el que se desenvuelve toda organización. Aspectos que no son ajenos a la Administración Pública Federal, en la cual estos tres elementos se convierten en base para que se desarrolle la operación cotidiana.

El capítulo segundo se enfoca un recorrido histórico general de la formación del Sector Paraestatal, desde 1917 hasta el año de 2000, resaltando la importancia de éste en el acontecer nacional y la intervención del estado por ese medio, así como la normatividad que regula la actividad del sector.

En un tercer capítulo se conjugan los elementos de organización, control y normatividad para analizar la situación del sector paraestatal en su contexto como parte de un sistema y como un ente particular.

En el cuarto capítulo se analizará la estructura de la Cuenta Pública como elemento de control y como instrumento informativo. También se analiza el control que se ejerce sobre el sector paraestatal a través de entes externos que lo auditan y emiten opinión sobre aspectos de su actuación. Asimismo, se presenta la actividad de la fiscalización de la H. Cámara de Diputados

ejercida mediante su órgano técnico con lo que se da cumplimiento al mandato constitucional de revisar las finanzas del gobierno y las funciones que se ejercieron.

En el quinto y último capítulo, se toma como base el ejercicio del año 2000 para analizar la información financiera del gobierno federal a través del gasto, enfocando los aspectos funcionales, los programas en los que se pone mayor énfasis y se dedican recursos presupuestales con mayor suficiencia, así como la participación del Sector Paraestatal en las funciones desarrolladas por el Gobierno Federal.

La rendición transparente, suficiente y oportuna de cuentas claras como una obligación constitucional, que exhibe una sana práctica que debe ser un compromiso de la administración pública para impulsar la cultura de rendición de resultados, como un aspecto de vital importancia para el desarrollo económico y social del país, es un aspecto trascendente del cual conviene conocer en principio la forma que adopta la información financiera presupuestal que utiliza el gobierno federal para dar a conocer la operación anual que mantuvo.

Como producto de la rendición de cuentas encontramos la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, cuyo contenido debe aportar confiabilidad a las finanzas y actuación pública y mostrar los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, permitiendo conocer información homogénea y consistente en materia de finanzas públicas que permitan tomar decisiones oportunas y encaminadas a mejorar la operación pública.

Por otra parte la rendición de cuentas mediante la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal refleja el acontecer general de la administración gubernamental, pero no incluye la transparencia total, debido a que en el desarrollo de operaciones dentro del sector paraestatal

se presentan una serie de inconsistencias y vicios, tales como falta de cumplimiento de metas y desviación de recursos presupuestales, entre otras, originados, en principio, por errores administrativos como falta de previsión y desconocimiento de la operación, pero aún más lo provoca la falta de responsabilidad y experiencia de los servidores públicos que están al frente de las dependencias y entidades públicas y de independencia de las entidades.

CAPITULO 1 ORGANIZACIÓN, CONTROL Y NORMATIVIDAD

Durante este capítulo se aborda el análisis de la fase de organización con objeto de sentar la base de que todo ente debe tener una estructura definida para poder accionar correctamente, asimismo se presenta el análisis de la fase del control con el fin de conocer cuales deben ser las características y elementos mínimos de éste que deben estar presentes en toda institución y se reseña la normatividad, que en el caso mexicano es base para la organización de las instituciones públicas y el control que se ejerce en ellas; con ello se pretende plantear el panorama en el que se debería desenvolver el sector paraestatal.

Los aspectos de organización, control y normatividad no son ajenos a la Administración Pública Federal, en la cual estos tres elementos se convierten en base para que se desarrolle la operación cotidiana.

1.1 ORGANIZACIÓN

Explicar que es organización implica abordar aspectos que aunque comunes no se está familiarizado con ellos. Por eso se puntualizará en aspectos útiles que en términos de este trabajo encierran en la definición de manera general.

Hablar de organización presenta siempre una dualidad de ideas o imágenes como:

1. La de un conjunto social, como son: grupo, empresa, institución, etc., en su forma de entidad o personal moral.
2. La estructuración o forma que guarda internamente ese grupo, empresa o institución.

La fase de organización dentro del proceso administrativo ha sido definida de diversas formas, aun cuando se da la idea general de que es la estructura que toma cualquier institución o empresa. Dicha estructura debe permitir contar con elementos para que el accionar de la institución y que se logren sus metas para las cuales fue creada. En la administración pública esa meta es dar atención y resolución a las diversas necesidades que surgen de la sociedad, en ese sentido encontramos que Sanabria López indica que administración pública es "el conjunto de organizaciones, características del Estado, que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas en una sociedad dada".⁸

En ese tenor las organizaciones (instituciones) deben estar organizadas tanto externa como internamente para poder dirigir sus esfuerzos hacia la consecución de sus objetivos previamente establecidos, enfocados para responder a la sociedad.

Koontz se refiere a la organización como "aquella parte de la administración que implica establecer una estructura intencional de papeles que las personas desempeñarán en una organización"⁹, mediante esta definición podemos advertir que organizar es dar una estructura, una formalidad a un ente o institución, que conlleva la definición de tareas (papeles) que la gente debe realizar enfocados a lograr cumplir el propósito u objetivo del ente.

Reyes Ponce indica que "organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".¹⁰ En esta definición, además de señalar la estructura del un ente los recursos de

⁸ Sanabria López, Juan J. La ciencia de la Administración Pública: Un enfoque Político de la Actividad Administrativa del Estado en el Marco de la Globalización, Ed. UNAM, México, 2002, pág. 37.

⁹ Koontz, H. Administración, Ed. Mc Graw Hill 9ª. Edición, México, 1990, pág. 19

¹⁰ Reyes Ponce, A. Administración Moderna, Ed. Limusa/Noriega Editores, México, 1992 pág. 277.

toda organización como son los materiales y las personas, así como su actuación en pro de lograr objetivos.

También podemos ver que al hablar de "estructuración técnica de las relaciones" se refiere fundamentalmente a la formalidad que toda organización debe contener con base en principios, reglas o normas y que está reconocida ante la sociedad.

Barajas Medina señala que organización "significa un proceso de estructurar formalmente las funciones y jerarquías dentro de un organismo social"¹¹

En similitud con las dos definiciones anteriores, esta última establece a la organización como la estructura formal que adquiere una institución, dejando intrínseco la idea del establecimiento de papeles y responsabilidades de los diferentes integrantes de un ente para buscar conseguir el fin u objetivo planteado para ese ente.

En general las definiciones anteriores con diferentes palabras reflejan que organización implica dar una estructura formal a los elementos que componen un ente, para proveerlos de roles o papeles a desempeñar tendientes a lograr el fin u objetivo. Con ello resalta que la fase de organizar, en un ente o institución, sienta las bases para buscar la especialización y división del trabajo y su coordinación para obtener el resultado planeado.

Las organizaciones son esenciales en la sociedad contemporánea, debido a que en base a éstas es como se concretan las acciones de la misma sociedad y los individuos buscan entes organizados para por medio de ellos lograr satisfacer sus necesidades. Así entonces, la vida en sociedad se desenvuelve dentro de organizaciones y no al margen de ellas, "Las necesidades

¹¹ Barajas Medina, J. Curso de Introducción a la Administración, Ed. Trillas, México, 1994, pág. 81

modernas utilizan las organizaciones como instrumento importante en el desarrollo de sus sistemas políticos, económicos sociales y militares ... vivimos en un mundo rodeado y compuesto de organizaciones".¹²

Con base en lo anterior, se concluye que la fase de organización se refiere a la estructuración de elementos, funciones y jerarquías, con su consecuente relación y procesos para conseguir un objetivo o meta de grupo o institución.

1.2. CONCEPTO DE CONTROL

El control como tal es una fase más del proceso administrativo; sin embargo, al igual que los otros elementos que integran dicho proceso, el control es un proceso en sí mismo, que se vincula con otros para derivar en la formación de un "sistema administrativo" compuesto de diversos procesos.

Es importante señalar que en la empresa o institución, el control es fundamental, dado que "el propósito del control es que la organización opere dentro del marco de normas fijadas por el medio externo e interno".¹³

Referirse al control es resaltar el aspecto de medición o estándares marcados para el desarrollo de las actividades de las instituciones; corregir cuando existen desviaciones o problemas para seguir la ruta planeada. En si el control es estar atento a que todo en un ente marche bien o conforme a lo planeado.

¹² Hall, Richard H. Organizaciones, Estructura y Proceso, Ed. COSSAI, México, 1981, pág. 3

¹³ Luthans, Fred. Introducción a la Administración, Ed. Mc Graw Hill, México, 1980, pág. 143

Koontz¹⁴ refiere que control "es la medición y corrección de las actividades de los subordinados, con el fin de asegurarse de que los hechos se ajusten a los planes. Mide el desempeño en comparación con las metas y los planes, muestra dónde existen desviaciones negativas y, al poner en marcha acciones para corregirlas, ayuda a asegurar el logro de los planes".

El control es un proceso presente en cualquier organización, y aún cuando se resalta que el hecho de medir los resultados con lo planeado, no puede darse por hecho que el control se aplique al final de una actividad, debido a que éste debe de encontrarse activo desde el momento de planear las actividades hasta el final de las mismas.

"Definición de Maddock. Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes".¹⁵

En esta definición se deja ver que el control sirve para proporcionar información útil en la formulación de nuevos objetivos en los entes.

La existencia del control en una agrupación u organización origina que ésta se desenvuelva al tener parámetros que regulan su funcionamiento, porque se convierte un medio y un fin a la vez, un medio que conduce y permite el logro óptimo de las operaciones de la organización y un fin cuando es la actividad particular de vigilar un punto débil o crítico.

El control existente durante el desarrollo de las actividades de una empresa se califica como control directo y el utilizado para comparar lo realizado con lo esperado como control indirecto,¹⁶

¹⁴ Koontz, Harold. Op. Cit. pág. 30

¹⁵ Citado por Reyes Ponce, A. OP. Cit., pág. 440

en el primer caso se denomina control de prealimentación, para lo cual "es necesario determinar y vigilar los insumos críticos que entran en los sistemas de operación", ¹⁷ tales insumos (actividades, fases, procedimientos, etc.) son particulares de acuerdo a la empresa de que se trate, y en el segundo caso el control es el de retroalimentación, o actividad que se da posterior al hecho.

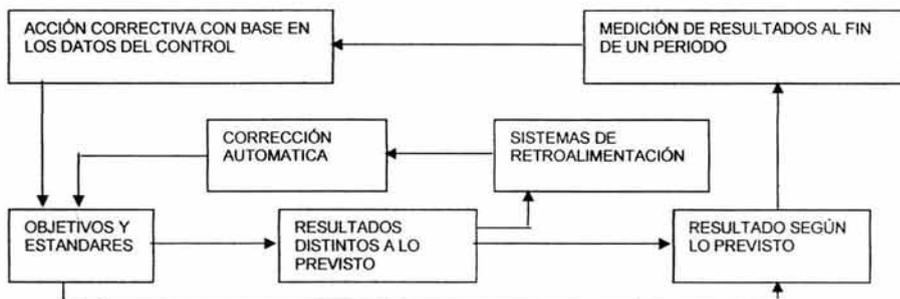
Los tipos de control enunciados se ejemplifican gráficamente en la forma siguiente:

MODELO DE CONTROL DOBLE



Fuente: Luthans, Fred. *Introducción a la Administración*, Ed. Mc Graw Hill, México, pág. 145

DOS SISTEMAS DE CONTROL



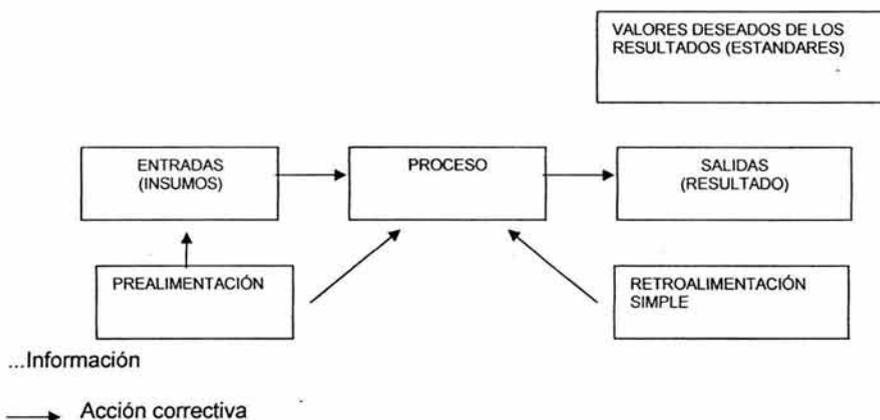
Fuente: Reyes Ponce, A. *Administración Moderna*, Ed. Limusa /Noriega, México, 1992, pág. 441.

COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RETROALIMENTACIÓN

¹⁶ Vid. Koontz & O'Donnell. *Elementos de la Administración*. Ed. Mc Graw Hill, México, pág. 584

¹⁷ Luthans, Fred. Op. Cit. pág. 144

SIMPLE Y DE PREALIMENTACIÓN



Fuente: Koontz, H. Administración, Ed. Mc Graw Hill 9ª. Edición, México, 1990, pág. 564.

Con base en los esquemas anteriores se observa que el control se rige bajo criterios denominados normas o reglas, que pueden ser externas (leyes) como internas (reglamentos, instructivos, etc.), dentro de las normas se especifica la forma y objetivo del control y el resultado deseado de cierta actividad, actúan como parámetros para verificar medir el desempeño real con el y esperado, para ello se encuentran, en términos generales, las normas cuantitativas y normas cualitativas.

Las normas cuantitativas, utilizan el factor aritmético, algunos tipos de éstas son:

- normas físicas.- dinero, piezas, unidades, etc.
- normas de costos.- asignación de valores monetarios a la realización de una operación.
- normas de capital.- inversiones, adeudos, etc.
- normas de ingresos.- representan las entradas monetarias que se tienen.

- e) normas de programa.- implementación de programas para mejorar y desarrollar la producción.

Las normas cualitativas poseen un grado de dificultad mayor para identificarse y establecerse, dado que tienen un carácter intangible, por lo que no son de fácil expresión en mediciones físicas o monetarias, sin embargo están asociadas al desarrollo, crecimiento y forma integrante participativa de los miembros de una organización, por ejemplo los programas de valoración del desempeño de los ejecutivos, en los cuales se fijan los objetivos para cada subordinado clave sobre una base individual o la elaboración de presupuestos en forma participativa, en la cual los jefes y los subordinados determinan objetivos aceptables para ambas partes.

Aunque el alcance del costo varía según el nivel donde se aplique, la responsabilidad de la ejecución de los planes se encuentra en todos los niveles y por lo mismo las normas van equilibradas y correspondientes a los niveles existentes.

Como anteriormente se enunció, el control es un proceso y éste se integra en general por tres etapas, que son:

1. Determinación de normas.
2. Medición y comparación del desempeño con las normas, y
3. Corrección de las variaciones de normas y planes.

En resumen al control se le define como la acción continua que regula, mide y corrige los diferentes pasos y resultados que se originan del proceso de transformación y administración de una organización.

La tipificación del control es la clasificación del mismo que resaltar su característica sustantiva, que enfoca el fin mismo que tiene; así mismo, al control se le puede catalogar desde el aspecto que se desee controlar, como control financiero o control no financiero.¹⁸

El control financiero, denominado por ser el que se implementa bajo premisas de vigilar y corregir las actividades monetarias y financieras de la organización y el control no financiero abarca el ámbito de áreas u operaciones productivas o de servicios y aunque éstas participan para obtener mejoras en las finanzas de la organización, el control aplicado a ellas no se enfoca particularmente a vigilar el costo-beneficio, sino al procedimiento empleado para lograr obtener un resultado satisfactorio.

Para otros el control debe ser general, ya que éste abarca, a la empresa o institución calificándola como la unidad que es, portadora de información que conlleva a utilizar "marcas de referencia sencillas, pero efectivas, para evaluar y medir el funcionamiento por áreas principales de una empresa".¹⁹

Los tipos de control de los que se habla son parte de un control general o total que una organización puede implementar para cuidar y vigilar el desarrollo de sus operaciones, que al conjugarlos y/o unirlos según la fase de las operaciones a desarrollar, obtenga un resultado o producto óptimo.

La esquematización de la secuencia de estos controles presentada a lo largo de las operaciones habituales de una empresa u organización es la siguiente:

¹⁸ Miner. Jhon B. El Proceso Administrativo, Ed. CECOSA, México, 1978, pág. 442

¹⁹ Idem.

Gasto de Inversión

Con base en el Presupuesto de Inversión autorizado, establecimiento de calendarizaciones del gasto con base en avances físicos de obra y adquisición de bienes muebles e inmuebles.	Verificación mensual de cumplimiento de avances físicos de obra y adquisición de bienes muebles e inmuebles y gasto realizado.	Evaluación de los avances logrados y del gasto realizado, así como su comparación con lo planeado y toma de decisiones para acciones futuras (próximo ejercicio fiscal).
---	--	--

PRELIMINAR

RECURRENTE
TIPO DE CONTROL

RETROALIMENTACION

Fuente: Elaboración Propia a partir de la distribución del gasto presentado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio de 2000 (Capítulos de Gasto 5000 Bienes Muebles e Inmuebles y 6000 Obra Pública).

En forma complementaria al control de una organización en la actualidad con mayor énfasis y recurrencia, se da la práctica de auditorías²⁰, con las que se pretende lograr un punto de vista (información) que ayude a identificar los puntos débiles de control y las áreas que por su sola función se auto-controlan.

La realización de auditoría no tiene como fin el sólo hecho de obtener una opinión sobre el estado financiero-administrativo de una organización, sino lograr la proposición de recomendaciones, evaluaciones de procedimientos, comentarios de áreas innecesarias, etc., para con ello mejorar la efectividad organizacional e implementar acciones inéditas o reenfocar aquellas que han perdido efectividad. El control para poder ser más efectivo tiene que alimentarse continuamente de información y ésta puede ser por medios como el reporte, informes, juntas, etc.

La tipificación del control actualmente se ha concentrado en lo que se denomina "control interno", el cual pretende desarrollar la vigilancia y corrección de desviaciones en cada una de las áreas u operaciones de una organización.

²⁰ Como auditoría debemos entender la investigación sistemática de las transacciones, operaciones y procedimientos de una institución para corroborar que estas se realizaron de acuerdo a los lineamientos establecidos al respecto y que sus resultados se reflejan correctamente y dan una imagen real de la institución.

El control interno considera que toda empresa debe seguir y cumplir con procedimientos preestablecidos para cada una de las operaciones particulares y generales que originen e influyan en la consecución del resultado o producto que tiene como objetivo la organización.

La tipificación necesariamente conlleva a principios para lograr éste, dado que para ser efectivo debe de cumplir con requisitos que lo ayuden y enfoquen adecuadamente; en relación con ello se le han descrito cuatro principios del control,²¹ siendo éstos los siguientes:

DEL CARACTER ADMINISTRATIVO DEL CONTROL

Es necesario distinguir las operaciones del control, de la función del control. En otras palabras la función de control corresponde desempeñarla al administrador y la operación del control, o sea controlar en sí, al trabajador o subordinado quien debe controlar sus operaciones.

DE LOS ESTANDARES

El control es imposible sin estándares de alguna manera prefijados y será tanto mejor, cuando más precisos y cuantitativos sean dichos estándares. El control será mejor si se tiene forma de comparar con datos, niveles, indicios, etc., previamente fijados, para saber si fue bueno el producto final.

²¹ Vid. Reyes Ponce. Op. cit. pág. 441

DEL CARÁCTER MEDIAL DEL CONTROL

El carácter medial del control se refiere principalmente a la justificación o no de su implementación, ya por ser obsoleto, inadecuado, costoso o bien porque es necesario y redituable utilizarlo.

DEL PRINCIPIO DE EXCEPCION

El control administrativo es mucho más eficaz y rápido cuando se concentra en los casos en que no se logró lo previsto, más que en los casos donde se obtuvieron como se había planeado. Lo que recomienda que el control se implante donde se necesite y no donde se dé como lujo o actividad rutinaria y sin sentido.

1.3 FASES DEL CONTROL

Como fases debemos entender situaciones sucesivas que se presentan a lo largo de un proceso, en cuanto a las fases enunciadas para el proceso de control en el ámbito administrativo se tiene a las siguientes:

Fase	Reyes Ponce ²²	Blanco Illescas ²³	Kootnz & O. Donnell ²⁴
1	Estableciendo a los medios de control.	Fijación de estándares de actuación satisfactoria.	Establecimiento o fijación de los estándares.
2	Operaciones de recolección y concentración de datos.	Comprobación de los resultados reales frente a los estándares.	Medición del desempeño en comparación con tales estándares.
3	Interpretación y valorización de los resultados.	Toma de una decisión correcta cuando los resultados reales no satisfacen los estándares.	
4	Utilización de los mismos resultados.	Realización de la acción correcta	Corrección de las desviaciones respecto a los estándares y los planes.

²² Reyes Ponce. Op. Cit. pág. 443

²³ Blanco Illescas, Francisco. El Control Integrado de Gestión, Ed. Limusa, México, 1980, pág. 62

²⁴ Kootnz & O. Donnell. Op. Cit. pág. 558

Como se puede apreciar hay coincidencia en las fases del control pues primeramente se deben establecer las normas, los estándares o los objetivos respecto a los cuales se podrán medir los resultados, posteriormente recolectar información para conocer y analizar los resultados obtenidos, para derivar en la interpretación y apreciar las desviaciones respecto a los estándares y con base en ello corregirlas con el fin de alcanzar los objetivos fijados.

Con lo anterior se establece que la aplicación correcta de las fases enriquece su ejecución mejorando la organización.

Las fases del control revelan la continuidad de éste, sin embargo las técnicas y procedimientos utilizados para su ejecución son exclusivas de la organización que los aplica, y un proceso sencillo de control no siempre es fácil de aplicar, la implementación adecuada requiere de canales propios y funcionales y de gente experimentada para ello, debido a que si sólo se siguen los pasos en forma automática se corre el riesgo de no controlar nada ni a nadie, lo que conlleva a establecer que el proceso de control requiere de innovaciones en el cumplimiento de sus fases, retroalimentación continua y desechar ineficiencias que dificulten su aplicación.

Como en todo proceso se deben cumplir con reglas que ayuden a mantener actualizado el control de la organización siendo éstas:

- 1.- Distinguir los pasos o etapas de todo control.
- 2.- Escoger los medios de control que se consideran estratégicos para implementarse.
- 3.- Los sistemas de control deben reflejar, en todo lo posible, la estructura de la organización.
- 4.- Tener en cuenta su naturaleza y la de la función controlada.
- 5.- Implementar controles flexibles.
- 6.- Los controles deben reportar rápidamente las desviaciones.
- 7.- Deben ser claros para todos cuantos de alguna manera han de usarlos.

8.- Los controles deben llegar lo más concentrados que sea posible a los altos niveles administrativos, que los han de utilizar.

9.- Deben conducir por si mismos de alguna manera a la acción correctiva.

10.- En la utilización de los datos del control debe seguirse un sistema.

11.- El control debe servir para:

- Seguridad en la acción seguida.
- Corrección de los defectos.
- Mejoramiento de lo obtenido.
- Nueva planeación general, y
- Motivación del personal.

1.4 CONTROL INTERNO

El control interno son métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan para salvaguardar los activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad de la información financiera, promover la eficiencia operacional y provocar la adherencia a las políticas prescritas por la administración de un organismo.

Los objetivos básicos del control interno se enfocan hacia: la protección de los activos de la institución y la obtención de información financiera veraz, confiable y oportuna, por su naturaleza estos aspectos son controles contables; a la promoción de eficiencia en la operación del ente y que la ejecución de las operaciones se adhiera a las políticas establecidas por la administración, se conocen como controles administrativos.

Los objetivos generales de control interno son:

a) Todas las operaciones deben realizarse de acuerdo con autorizaciones generales o especificaciones de la administración

b) Objetivos de procesamiento y clasificación de transacciones

c) Objetivos de salvaguarda física.

El acceso a los activos sólo debe permitirse de acuerdo con autorizaciones de la administración

d) Objetivos de verificación y evaluación

Los datos registrados relativos a los activos sujetos a custodia deben compararse con los activos existentes a intervalos razonablemente y tomar las medidas apropiadas respecto a las diferencias que existan

Los objetivos de control interno de sistemas son:

Objetivos de autorización

a) Las autorizaciones deben estar de acuerdo con criterios establecidos por el nivel apropiado de administración

b) Las transacciones deben ser válidas para conocerse y someterse a su aceptación oportunamente

c) Todas y solamente aquellas transacciones que reúnan los requisitos establecidos por la administración deben reconocerse como tales y procesarse oportunamente

d) Los resultados de procesamiento de transacciones deben informarse oportunamente y estar respaldados por archivos adecuados

Objetivos de procesamiento y clasificación de transacciones

- e) Las transacciones deben clasificarse en forma tal que permitan la preparación de estados financieros de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados y el criterio de la administración
- f) Las transacciones deben quedar registradas en el mismo período contable cuidando específicamente que lo sean aquellas que afectan más de un ciclo

Objetivos de salvaguarda física

- g) El acceso a los activos debe permitirse únicamente de acuerdo con autorización de la administración

Objetivos de verificación y evaluación

- h) El contenido de los informes de las bases de datos y archivos debe verificarse y evaluarse periódicamente

Hablar de control es tener en cuenta las actitudes y aptitudes de quienes lo ejecutan siendo la moralidad del personal una de las columnas sobre las que descansa la estructura del control. Los requisitos de admisión y el constante interés de los directivos por el comportamiento del personal son ayudas importantes al control. Las vacaciones periódicas y un sistema de rotación de personal deben ser obligatorios hasta donde lo permitan las necesidades. El complemento indispensable de la moralidad del personal como elemento de control debe ser una garantía para su ejecución sin importar consecuencias ni intereses personales.

La organización, el control y su conjugación, estarían incompletas sin la normatividad, aspecto regulador de las entidades paraestatales en nuestro país.

La normatividad, es un elemento auxiliar de la organización y el control, toda vez que define y establece ámbitos de actuación, regulando, guiando, orientando, etc.; elemento que organizativamente es necesario para una mejor estructura y líneas de mando y acción; el control encuentra en la normatividad los primeros estándares que deben ser cumplidos, vigilados para que las acciones diarias no rebasen en principio, lo establecido por la misma.

La normatividad como tercer elemento para realizar el análisis del Sector Paraestatal requiere que se trate en un ámbito general con sus implicaciones particulares.

1.5 CONCEPTO DE NORMATIVIDAD

La normatividad se ramifica de una variedad de materias (fiscal, criminal y familiar, entre otras) que regulan la mayor parte de las acciones humanas en forma individual y colectivamente. En su ámbito formal se circunscribe a las leyes, normas, reglas, decretos, etc., establecidos para regular, ordenar y sancionar las tareas y acciones diarias, comunes y extraordinarias que un individuo y/o grupo puede llevar a cabo.

La normatividad para efectos de este trabajo se dará como calificativo genérico de todas y cada una de las disposiciones emitidas por un órgano oficial del estado, en este caso el Poder Legislativo y que busca lograr orden, control y reglamento de las diversas acciones que se dan en un país; sean éstas comerciales, de servicio, industriales, agrícolas, etc., y realizadas de manera individual o colectivamente.

Esta se emite porque "... Las voluntades humanas, cuando son libres de ejercitarse, persiguen sus diversos intereses. El problema consiste en permitir el ejercicio de cada voluntad personal

en la medida en que sea compatible con el ejercicio de las voluntades de los demás²⁵, lo que origina y justifica que la normatividad se emita bajo la premisa de tomar en cuenta a las "diferentes voluntades" de los sectores y grupos que integran a una nación.

Además, el hecho de que el ser humano por naturaleza viva en colectividad, origina que "Dentro de los agrupamientos sociales, crea, asimismo, relaciones de índole diversas, según sean los fines que se propongan alcanzar"²⁶ es por ello que en cualquier civilización, por muy atrasada que se encuentre, siempre se hallaran ordenamientos que regulen aunque sea la convivencia diaria de los individuos que la integran.

La normatividad tiene su origen en la vida social del individuo y en la etapa más avanzada de las diferentes transacciones y operaciones que éstos realizan individual o colectivamente.

La vida social no es una indicación exclusiva de relación individuo-individuo, en la actualidad ésta abarca más relaciones, individuo-grupo, grupo-empresa, individuo-gobierno, empresa-gobierno, empresa-empresa, gobierno-gobierno, etc., por ello se hace imprescindible que la vida social se vea regida o "gobernada por una serie de normas o mandatos encaminados directamente a regir la conducta."²⁷ Y actos que se realicen por cada uno de los individuos, grupos, empresas y partes o totalidad del gobierno de una sociedad.

La emisión de normas busca obtener un orden que provoque la convivencia de los diferentes sectores miembros de un país, por lo tanto la normatividad es el conjunto de reglas emitidas para obtener un orden, lo que de manera directa y sencilla invoca el objetivo principal de la normatividad.

²⁵ Vinogradoff, Paul. Introducción al Derecho, Ed. FCE, México, 1978, pág. 36

²⁶ Mota Salazar, Efraín. Elementos de Derecho, Ed. UNAM, México, 1983, pág. 2

²⁷ Ídem.

Otra definición de normatividad indica que es una regla general sobre la manera como se debe obrar o hacer una cosa, y por la que se rigen la mayor parte de las personas.²⁸ Además conforme al derecho se señala que es regla que fija las condiciones de la relación de una operación, de la ejecución de un objeto o de la elaboración de un producto.

Lo anterior aplicado a la administración pública induce a definir a la normatividad como el conjunto de leyes, normas, reglamentos, decretos, etc., que el poder Ejecutivo ha decretado para organizar, controlar y manejar la diversidad de dependencias y entidades que le conforman y lograr de ellas una eficacia, eficiencia y racionalidad en su operación.

1.6 OBJETO DE LA NORMATIVIDAD

La normatividad es la parte reguladora de la mayoría de acciones que se efectúan para lograr un fin, ya sea éste particular o común, individual o empresarial; por tanto ésta tiene un objetivo en el cual encuentra su razón de ser.

La normatividad se emite con un objetivo, para lograr regular la actuación humana, ya que "sólo cuando intervienen ciertas reglas para fijar la conducta normal de los hombres en el cambio de bienes, en las relaciones entre los sexos o en la organización de los servicios llega a ser regular y continua la convivencia social",²⁹ esto es el objeto de la normatividad, regular y mantener en un contexto armónico las diversas relaciones que tiene el individuo en sociedad.

Las normas al regular, guían la conducta, las acciones e interacciones de los individuos, y no son solamente prohibitivas, sino que tiene carácter indicativo de mayor grado, dado que se rigen

²⁸ Vid. Gran Enciclopedia Larousse. pág. 773

²⁹ Vinogradoff, Paúl. Op. Cit. pág. 15

por el "debe ser". En este sentido la normatividad permite que se cuente con una serie de elementos de control social, para asegurar la convivencia, el progreso que emane de ésta y mantener un orden de la vida social y por lo tanto dispone la realización de determinadas acciones en caso de violarse la convivencia y el orden para lo cual se han diseñado instrumentos de acción para hacer cumplir la normatividad.

El control social no sólo se refiere al individuo, sino a todo el tipo de expresión organizativa del cual sea integrante, encontrando en manera general la normatividad emitida en primera instancia, con el fin de regular los intereses de los individuos en público; y dentro de las instituciones y empresas diversos, emerge la normatividad interna que coadyuva al cumplimiento con la normatividad externa.

La normatividad ha surgido como respuesta a los conflictos que se presentan en las diferentes actividades y por otra parte para regular, guiar y cuidar todo tipo de acciones, ya que en la sociedad cada individuo busca lograr y proteger sus intereses, siendo esto más que justificación para que el Estado medie para evitar conflictos. Además la normatividad es un producto de la conciencia social, pues es la recopilación de voluntades e intereses.

La normatividad es un producto social para la sociedad, producto de la conciencia social que busca el control social; regular la conducta de las acciones y reacciones de individuos y grupos que integran la sociedad, es su objeto.

El conocimiento general de los conceptos de organización, control y normatividad anterior, proporciona las bases para dar inicio al proceso de análisis de los mismos, como parte integrante de una realidad, la vinculación de estos conceptos en la vida de una institución y la conjugación que dentro de la misma se puede encontrar de ellos.

Toda organización evoluciona, su nacimiento se enriquece con los tropiezos, experiencias que se convierten en mejoras internas, traducidas en fortaleza institucional, calidad y mejoramiento paulatino, transformación diaria que responde a necesidades y retos de quienes atiende o provee, dicho esto para esquematizar de manera general la transformación de la institución pública mexicana denominada Sector Paraestatal, de la cual enunciaremos sus orígenes e historia de manera general.

CAPITULO 2 SECTOR PARAESTATAL

Conforme a lo visto en el capítulo primero de este trabajo en cuanto a la concepción de organización como a la estructuración formal de elementos, funciones y jerarquías, con su consecuente relación y procesos para conseguir un objetivo o meta, complementada por el control para verificar que las acciones y hechos que se desarrollan efectivamente se encaminan a conseguir lo planeado y que tanto la organización como el control se auxilian en una serie de normas emitidas para buscar congruencia en las actividades y obtener un orden que facilite las tareas a realizarse. En este capítulo segundo, sin dejar de lado lo anterior, se enfocará al análisis histórico del sector paraestatal, resaltando la importancia de éste en el acontecer nacional y la intervención del estado por ese medio, así como la normatividad que regula la actividad de ese sector.

2.1 ANTECEDENTES DEL SECTOR PARAESTATAL

El denominado "Sector Paraestatal" contempla la empresa pública, un elemento activo del gobierno federal en México y la vía por la cual éste se integra y relaciona con los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales la población en general.

Para efectos de este trabajo, los antecedentes del sector paraestatal se iniciaran a partir de la promulgación de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en 1917

El Sector Paraestatal es un elemento que sustentó la existencia del presidencialismo en nuestro país, pues "el poder central se ramifica en el conjunto de la sociedad",³⁰ integrándose tal sector no sólo por industria, petrolero, etc., sino también abarca hospitales, servicios y educación, entre

³⁰ García Cárdenas. Luis. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL EN MEXICO. Revista de Administración Pública, núm. 54, abril junio 1983, INAP, México, Pág. 274

otros. Es precisamente por su carácter de servicio que el Estado tiene que diseminarse para poder cumplir su objetivo.

Con la Constitución de 1917, se ofrece un panorama de acción que postula la intervención activa del Estado en la vida social y económica para "favorecer a las masas".³¹ Bajo este sentido la constitución erige al Estado posrevolucionario dándole facultades como las siguientes:

Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad economía nacional, y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía política, social y cultural de la Nación.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, (...) la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana.

³¹ Idem. Pág. 275

Se prohíben los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; organismo descentralizado del Gobierno Federal; Petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.³²

Con este marco constitucional se inicia la era para el sector paraestatal, desde esa fecha se ha configurado la administración descentralizada y de participación estatal, con sus diversos componentes y variantes.

³² Véase artículos 25, 26, 27, 28 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La normatividad, en la actualidad, califica y clasifica a los entes que se encuentran inmersos en el Sector Paraestatal como: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

En el inicio de la vida posrevolucionaria y la promulgación de la Constitución Política en 1917 el Estado Mexicano no abarcaba esferas amplias en los ramos de servicios, de industria, de transporte, etc., sin embargo se menciona entre las "paraestatales" existentes en esas fechas a la Lotería Nacional, Monte de Piedad, Banco de Avío para la Industria Nacional, Universidad de México, Compañía Carbonera de Lameda, etc., lo que revela que el Estado tenía una ingerencia limitada en la vida nacional. Con la promulgación de la constitución el Estado se pone en actividad y crea, constituye o forma organismos que ayudarán en el futuro a organizar y administrar áreas diversas para cumplir los objetivos marcados en dicha constitución.

La creación, expropiación, adquisición, formación, etc., de las empresas y organismos se da de manera paulatinamente, conforme transcurren las diferentes administraciones del país, éstas, según sienten la necesidad, crean organismos con objeto de ayudar a resolver los problemas y atender las necesidades que se presentan.

En la administración carrancista, a partir de 1913, se encuentran los organismos creados en la época porfirista junto con los de la efímera administración de Madero como es el caso del Consejo Superior de Salubridad, Inspección de Caminos, Comisión Nacional Agraria, Academia Nacional de Bellas Artes y el Departamento del Trabajo, además de las organizaciones constituidas en épocas anteriores.

Durante la administración Carrancista se reorganiza la Dirección General de Correos y se reforma la Dirección General de Estadística, siendo obra de esa administración la Comisión

Técnica del Petróleo, la creación de la Dirección General de Bellas Artes, Escuela Superior de Comercio, Comisión de Eficiencia y Economía, Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, Comisión de Indemnizaciones, Compañía Nacional de Fianzas, Departamento de Aprovisionamientos Generales; asimismo, se suprimen algunos organismos heredados como la Lotería Nacional en 1915, se quitan concesiones de los Bancos: Oriental de México; de Jalisco; de Aguascalientes; de Guanajuato; de Morelos; de Durango; y de Tamaulipas, se cambia la denominación de Telégrafos Federales por Telégrafos Nacionales y se transforma el Departamento de Trabajo en Dirección General.

En la administración obregonista 1920-1924, los organismos descentralizados que surgen son: Instituto Geológico, Compañía Naviera Mexicana, se instituye nuevamente la Lotería Nacional, se crean la Procuraduría de Pueblos, Dirección de Irrigación, Dirección de Cooperación Agrícola, Dirección de Pesquería, Escuela de Agricultura en Chapingo, Departamento Técnico Fiscal, Talleres Nacionales de Construcción Aeronáutica, Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza y Departamento de Estadística Nacional, entre otros.

Por otra parte desaparecieron organismos creados anteriormente y que tenían enfocadas sus actividades en las áreas donde Obregón, instituyó algún órgano o ente nuevo; así, desaparecieron el Departamento de Aprovisionamientos Generales y el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

Durante la administración del General Plutarco Elías Calles (1924-1928) los organismos paraestatales, mas representativos que se crearon fueron: Junta de Caminos, se instituyó el Banco de México (1925), Comisión Nacional Bancaria, se formó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, Comisión Federal de Caminos, Comisión Federal de Irrigación, asimismo, se incorporó

al seno de la Universidad Nacional a la Escuela Nacional de Bellas Artes y del Conservatorio Nacional de Música.

En el período de 1928 a 1930 se estableció la Autonomía Universitaria, se instituye la Comisión Técnica del Ramo Textil, posteriormente con la salida de la Presidencia de Emilio Portes Gil y la entrada de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) se creó la Comisión Nacional de Moneda, se formó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, Comisión Nacional de Planeación, Banco del Trabajo, Sociedad Nacional de Seguros contra Accidentes del Trabajo, y Comisión de Investigaciones Indias.

Durante la administración de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) se registra que se crea el Departamento Agrario, se establece la Nacional Financiera, Comisión del Salario Mínimo y se reforma la Comisión Federal de Electricidad (1934) y se convierte al Departamento de Estadística Nacional en una Dirección General de la Secretaría de la Economía Nacional.

En la época del General Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) se presentan movimientos importantes para la consolidación del sector paraestatal, como la reforma del Departamento de Asuntos Indígenas, Compañía Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA), Instituto de Orientación Socialista, Banco Nacional de Crédito Ejidal, se constituye Petróleos Mexicanos (1935), Banco Nacional de Comercio Exterior, Departamento de Educación Física, Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Departamento de Turismo, Almacenes Nacionales de Depósito, Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, se elaboró el Proyecto de creación del Instituto de Seguros Sociales, se formó el Banco Nacional Obrero para el Fomento Industrial, quedó constituida la Comisión Federal de Electricidad, los Talleres Gráficos de la Nación; se promulgó la nacionalización de los Ferrocarriles (1937) y con ello la empresa Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles (1938), Instituto Nacional de

Antropología, Aseguradora Mexicana, S.A. (1937), Chapas y Triplay, Inmobiliaria Asociación, Unión Forestal de Jalisco y Colima, y Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA).

En el período siguiente 1940 a 1946, con Manuel Ávila Camacho al frente del país, se promulga el proyecto realizado en la administración anterior que da origen a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (1943), se crea el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y desaparece el Banco Obrero para el Fomento Industrial, se crea la Cooperativa Única de Trabajadores del Estado, se reorganiza el Nacional Monte de Piedad, se crea el Instituto Nacional de Nutriología, Colegio Nacional, Instituto de Cardiología (1944), Altos Hornos de México, Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Cerrajera Nacional, Ladrillera Monterrey, Fábrica de Papel San Rafael y Anexas, Hierro Maleable de México, Química, S.A., Productos del Golfo, Mexicana Fundidora y Manufacturadora de Tubos, Compañía Mexicana de Industrias Navales, Comisión Federal de Planificación Económica, Compañía Industrial de Atenquique, Compañía Minera de Guadalupe, Compañía Operadora de Teatros, Corporación Mexicana de Radio y Televisión, Fundiciones de Hierro y Acero, Guanos y Fertilizantes de México, Productora Ferreira Mexicana, Refrigeradora del Noroeste, Sosa Texcoco, y Afianzadora Mexicana.

Durante la administración de Miguel Alemán Velasco (1946-1952) se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, se forma la Comisión de Cinematografía, la Comisión del Papaloapan, se crea el Instituto Nacional Indigenista (1948), se constituye el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Azufrera Panamericana, S.A., Compañía Exploradora del Istmo, Compañía Minera la Florida de Muzquiz, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, Ferrocarril del Pacífico, Maderas Industrializadas de Quintana Roo, Maíz Industrializado Conasupo, S.A., Radio Aeronáutica Mexicana, y Urbanizadora de Tijuana.

En el período (1952-1958) con Adolfo Ruiz Cortines al frente de la administración, se crea el Consejo Nacional de Turismo, el Banco Nacional de Transporte, se formó el Instituto Nacional de la Vivienda, AHMSA Comercial, Algodonera Comercial Mexicana, Cartonera Sago, Crest Importez Company Inc., Exportadores Asociados, Inmobiliaria Mexicana Industrial, La Perla, Minas de Hierro, Manufacturera Gar-Go, Ocean Garden Products Inc., Servicios Agrícolas Cañeros, Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, Fábricas de Papel Tuxtepec, y Operadora Textil, S.A. de C.V.

La administración de Adolfo López Mateos (1958-1964) dejó registrados los sucesos siguientes, en cuanto a empresas y organismos estatales se refiere: se creó el Instituto Mexicano del Café, nacionalizó la industria eléctrica, adquiriendo a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (1960), se formó la Comisión del Río Balsas y la Comisión Nacional de la Azúcar, se transformó a CEIMSA en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, en 1961 la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se creó Comisión Nacional Consultiva de la Pesca, la Comisión Nacional del Espacio Exterior, Instituto Nacional de Investigaciones Catastrales y Urbanas, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, se creó el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, Astilleros de Veracruz, Azucarera de la Chontalpa, Compañía Arrendadora de Equipos, Cordemex, Distribuidora Conasupo, Envases y Empresas Nacionales, Equipos Automotores, Hullas Mexicanas, Inmobiliaria Guadalupe, Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, Leche Industrializada Conasupo, Mexicana de Autobuses, Minerales Mendoza, Nacional de Combustibles de Aviación, Productos Químicos e Industrializados del Bajío, Servicios Aéreos Especiales, Siderúrgica Nacional (SIDENA 1961), Talleres Tipográficos Nacionales, Tetraetilo de

México, Fones Mexicanos, Transportes Centrales, Transportes Garci-Crespo, Vehículos Automotores Mexicanos VAM (1963), Ferrocarril Sonora-Baja California, etc.

Durante la gestión de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) los movimientos registrados fueron: fundación del Instituto del Petróleo, el Banco Nacional Agropecuario, se constituye la Cooperativa de Obreros del Vestuario y Equipo, se integran las empresas que formaban a la Comisión Federal de Electricidad (en total 19) en una sola unidad administrativa, se constituye Productos Forestales Mexicanos, se crea el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, se forma la Comisión Operadora Conasupo de Graneros del Pueblo, se establece la Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", se forma la Compañía Nacional de Asbestos, se constituye la empresa Mexicana de Cobre, se adquiere el Ferrocarril Tijuana-Tecate, nace la Comisión de Administración Pública, asimismo, se integran los siguientes organismos: Alimentos Balanceados de México ALBAMEX (1969), Almacenes Nacionales de Depósito ANDSA (1969), Comercial Tela, Compañía Mexicana de Exploraciones, Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, Distribuidora de Telas, Embotelladora Garci-Crespo, Ferrocarriles Unidos del Sureste, Fosforitos Mexicanos, Estufas y Refrigeradores Nacionales, Industrias Forestales Integrales, Inmobiliaria Balbuena, Máquinas y Herramientas, Servicios Forestales, Servicios y Mantenimientos, Trigo Industrializado Conasupo, Zinea Mex., Ayotla Textil, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, etc.

En la época de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se formó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, se constituyó el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo, Centro de Estudios del Movimiento Obrero, se integró el Centro de Información y Estadística del Trabajo, se formaron la Comisión Nacional para promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, INFONAVIT, Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional del

Consumidor, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Productos Pesqueros Mexicanos, Química Flour, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Autónoma Metropolitana, Fideicomiso Nacional de Fomento al Turismo, Bodegas Rurales Conasupo, Operadora Nacional de Ingenieros, Servicios Portuarios de Guaymas, Teléfonos de México, Servicios Portuarios de Manzanillo, Servicios Portuarios de Progreso, Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, Tabacos Mexicanos, Unión Nacional de Productores de Azúcar, etc.

Durante la administración de José López Portillo (1976-1982) entre los sucesos más importantes, en cuanto al sector paraestatal se refiere: se crea la Ruta 100 con la expropiación de parte del servicio público de transporte en el D.F., se adquiere la Compañía Mexicana de Aviación, a finales del sexenio se nacionaliza la Banca Comercial, como medio para detener la inflación y el constante deterioro de la economía mexicana.

En el período de gestión de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), se crearon organismos y empresas como: el Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, Instituto Mexicano de Televisión, Instituto Nacional de Pediatría, Instituto Nacional de Salud Pública, Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, Fondo para la Industria Asociada, Servicio Postal Mexicano, Sistema Portuario Tampico-Altamirano, y Telégrafos Nacionales, entre otros.

Durante el período 1983-1988 se buscó la solución en materia de política económica que permitiera salir de la situación crítica prevaleciente en el país a finales de 1982, las acciones implementadas se orientaron hacia una reordenación económica y al cambio estructural.

La aplicación de tales orientaciones se plasmó en el Redimensionamiento del Sector Público en cuanto al universo del Sector Paraestatal, iniciándose un proceso de desincorporación de entidades que contribuyeran al desarrollo económico con la producción de bienes y servicios socialmente necesarios. Es conveniente resaltar que muchas empresas públicas en México fueron absorbidas por el gobierno federal cuando éstas ya estaban en quiebra, otras con el fin de apoyar el modelo de sustitución de importaciones y ambos casos provocó que, en determinados ramos como la "siderúrgica" se tuvieran mas de una paraestatal y en otros que la empresa paraestatal no fuera prioritaria ni estratégica, como es el caso de los ramos textil e inmobiliario, entre otros, por lo cual el redimensionamiento estuvo enfocado a obtener ingresos extraordinarios por la venta y en su caso a dejar de gastar cuando se trato de fusión, liquidación o extinción de las paraestatales.

"Es importante destacar que este proceso de redimensionamiento paraestatal ha permitido el reforzamiento de las entidades ubicadas en las áreas estratégicas y prioritarias, fortaleciéndose con ello la rectoría del Estado en el desarrollo del país".³³

Durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León 1988-2000 se reflejó la continuidad del reajuste a la empresa pública que derivó en la venta, extinción, fusión y liquidación de empresas que desde el punto de vista de su objetivo, éste había sido cumplido o ya no era necesario, por quedar rebasado u obsoleto en relación con el dinamismo de la vida nacional, resumiéndose en entidades no prioritarias ni estratégicas.

Es conveniente resaltar que para 1992 se presentan cambios importantes en la administración pública, pues las entidades como Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO), Instituto Mexicano del

³³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. RESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL, Cuadernos de Renovación Moral, Ed. FCE, México, 1988, pág. 52

Café (INMECAFE), Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA) Y Siderurgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A. (SICARTSA) son dadas de baja y puestas en liquidación (venta) debido a que ya no son consideradas prioritarias ni estratégicas para el Estado, asimismo se da la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, absorbiendo sus funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El surgimiento paulatino de organismos y empresas de participación estatal se enfocó a dar respuesta a necesidades sociales, debido a que con la creación, fusión, adquisición, expropiación, etc., muchas de las empresas aquí relacionadas, el Gobierno Federal las rescató cuando ya estaban al punto de la quiebra o cierre por diversas circunstancias que se circunscribían por lo general a aspectos económicos y el Estado las absorbió pensando en redimensionar su ámbito de influencia y el objeto de su existencia.

Es importante mencionar que los organismos fueron la base para la creación de otros, desapareciendo, lógicamente, los primeros y unos más sólo se transformaron en su denominación, razón social o estructura, continuando con alguna tarea en beneficio de la sociedad o como artífice para el desarrollo de regiones, grupos o sectores determinados.

La historia marca la evolución de las bases jurídicas, sociales, económicas y políticas que provocaron la transformación del sector paraestatal hasta lo que en la actualidad se conoce; esa evolución entraña etapas como las siguientes:

ETAPAS EVOLUTIVAS DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN EL MARCO GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA³⁴

Primera Etapa

1925-1946 Crecimiento Coyuntural

Esta etapa se caracteriza por la creación de empresas públicas combase en las disposiciones emanadas de la Constitución Política de 1917 y por que después de los movimientos revolucionarios el Gobierno Federal tenia que emprender la reconstrucción institucional, económica y política del país, por ello las empresas públicas creadas durante ese periodo se enfocaron a auxiliar al Gobierno Federal para conseguir una independencia económica y asegurar el control de aquellos sectores que la Constitución consideró como estratégicos y prioritarios.

Segunda Etapa

1947-1958 Establecimiento de Mecanismos de Control

Durante esta etapa se refleja principalmente los esfuerzos para establecer mecanismos de control administrativo y la supervisión financiera de las entidades paraestatales, así es como el 31 de diciembre de 1947 se expide la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Esta Ley define por primera vez lo que debería de entenderse por organismo descentralizado y empresa de participación estatal mayoritaria, además de otorgar facultades de control a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (para controlar y vigilar operativamente a los

³⁴ Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México, Ed. Miguel Ángel Porrua, México, 1983, pág. 37

organismos y empresas de participación estatal) y a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (para revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra pública que realizaran las paraestatales).

Asimismo, se tiene que en enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones la que debería supervisar las inversiones que realizaran las paraestatales, esta comisión desaparece durante 1949 y es en 1953 cuando se integra el comité de inversiones el cual se encargó del control, supervisión y coordinación de las paraestatales en cuanto a los programas de inversiones que realizaran éstas.

Tercera Etapa (1959-1982)

Creación de sistemas para la planeación y el control.

Primer Período: Planeación ligada a los ingresos, en un modelo centralizado (1956-1976).

En este período se promulga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 con la cual se acentúa el control centralizado de las entidades paraestatales, dado que esta Ley transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, confiriéndole, entre otras funciones, la de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, intervenir en las adquisiciones de toda clase.

Además se creó a la Secretaría de la Presidencia que tuvo funciones como las de aprobar los programas de inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como vigilar la inversión pública.

Otro organismo creado fue la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, así como el Comité de Importaciones del Sector Público para ejercer control sobre las importaciones que realizaran las empresas públicas.

Segundo Período: Planeación ligada a los objetivos de los programas de Gobierno, en un modelo desconcentrado o sectorial (1977-1982).

Durante este periodo se dan movimientos tendientes a lograr sectorizar a las entidades paraestatales y vincular su acción con los planes de desarrollo, para ello se promulgaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el fin de operar una reorganización de la administración federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público con la cual se actualizó la concepción y el manejo del gasto público y se vinculó con la planeación y programación de grandes objetivos y metas nacionales con la preparación programación de objetivos y metas nacionales; y, La Ley General de Deuda Pública con el objeto de optimizar el uso de los recursos financieros que provienen de un crédito. Se crea también la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento teniendo como objeto general compatibilizar las decisiones para lograr optimizar acciones en el gasto público.

A estas etapas se añade una más que inicia a partir de 1983 con el Plan Nacional de Desarrollo, la reestructuración del Sector por medio de diferentes vías de desincorporación de entidades paraestatales, que es una fase más de reformas por las que atraviesa el Estado mexicano, apoyado en la tesis de campaña presidencial del C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado que plantea la descentralización de la vida nacional, acordándose posteriormente "en el marco del

Pacto de Solidaridad Económica (PSE). (...) continuar la desincorporación de empresas -no prioritarias ni estratégicas-".³⁵

La desincorporación de entidades paraestatales incluye la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia, o sea, son varias las vías para que la desincorporación se concrete.

2.2 IMPORTANCIA DEL SECTOR PARAESTATAL EN LA SOCIEDAD, ECONOMÍA Y POLÍTICA DEL PAÍS

La importancia del Sector Paraestatal se fundamenta desde su marco constitucional, pasando por la creación histórica que tomó como bandera el desenvolvimiento del sector para satisfacer "...la necesidad de elevar los niveles bajos de actividad económica que se presentaban en el país..."³⁶ y abordar renglones estratégicos que aún no se explotaban.

La importancia del Sector Paraestatal en términos cuantitativos revelan el crecimiento del mismo, siendo éste el siguiente; "el crecimiento numérico de las empresas paraestatales fue muy dinámico. En 1930 se contaba con 12; en 1940 con 57; en 1950 con 158; en 1960 con 259; en 1970 con 491; en 1976 con 845; en 1982 con 1,115"³⁷ y en los años de 1983 a 1987 llegaron a ser 1,216 entidades paraestatales.

Del total su distribución era la siguiente:

³⁵ Gazca Zamora José. FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES DE MÉXICO Y SU PRIVATIZACIÓN, 1983-1988. Comercio Exterior, vol. 39, núm. 2, febrero de 1989, México, pág. 151.

³⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN AMÉRICA DEL SUR Y MÉXICO (1979), Ed. LIMUSA México, 1979, pág. 267

³⁷ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL, Cuadernos de Renovación Moral. Ed. FCE. México, 1988, pág. 15

ENTIDADES PARAESTATALES

Número de organismos	Tipo de organismos
120	Organismos descentralizados
785	Empresas de participación estatal mayoritaria
81	Empresas de participación estatal minoritaria
230	Fideicomisos públicos
Total 1,216	

Fuente: Cuaderno de Renovación Moral "Reestructuración del Sector Paraestatal".

Con el fin de contar con un sector paraestatal más competitivo se instrumentó el redimensionamiento de este sector lo que implicó no solo vender, sino ejecutar alternativas como la fusión, extinción, transferencia y liquidación. Dicho redimensionamiento de manera general fue originado para obtener recursos adicionales, en el caso de la venta de las paraestatales, dejar de erogar recursos en entidades improductivas o que no eran prioritarias ni estratégicas y que además ya no cumplían con su fin u objeto social, todo ello en el marco de la reforma constitucional al artículo 28.

A partir de la puesta en marcha de la política de reestructuración del Sector Paraestatal, éste ha tenido cambios, siendo uno de ellos el de la supresión de las empresas de participación estatal minoritaria. "El Estado ha reducido sus dimensiones considerablemente, pues mientras que en diciembre de 1982 estaba compuesto por 1,155 entidades, en el mes de mayo de 1993 contaba únicamente con 213".³⁸

Para el ejercicio de 2000 el número de entidades se ubicó en 203 lo que revela que estas por el sector en el que se desenvuelven aún son ejes importantes para el Estado, por lo tanto conservan el calificativo de estratégicos o prioritarios; además de que de 1993 a la fecha no se refleja una disminución significativa como fue de la década de 1980 a la de 1990, la distribución conforme a su naturaleza jurídica es la siguiente:

³⁸ Jacques Rogozinski LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PARAESTATALES, Ed. FCE, México, 1993, pág. 44

CONCEPTO	1993	2000	%PART.-2000
Organismos Descentralizados	82	79	39.8
Empresas de Participación Estatal	99	101	49.8
Fondos y Fideicomisos Públicos	32	23	10.4
Total	213	203	100.0

Fuente: Evolución del Sector Paraestatal y Diario Oficial de la Federación del 1° de Agosto de 2000.

La empresa de Participación Estatal son el grueso de entidades que conforman el Sector Paraestatal, toda vez que en 2000 representa el 49.8%, y los Organismos descentralizados el 38.9% y los Fondos y Fideicomisos Públicos el 10.4%.

En el ejercicio de 2000 a parte de las 203 entidades paraestatales, 21 se encontraban en proceso de desincorporación, y de las 203 sólo se controlan en forma directa el 3.4% de las mismas, o sea 7 entidades que son: ISSSTE, IMSS, LOTENAL, CAPUFE, CFE, LyFC, y PEMEX.

Tales entidades, son Organismos Descentralizados ubicados en los sectores de energía, comunicaciones y hacienda, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación para ese año, de las 7 entidades al Sector de Energía le corresponden 3 entidades; al Sector Comunicaciones y Transportes y Sector Hacienda y Crédito Público una entidad cada una de ellas y 2 entidades no sectorizadas (ISSSTE e IMSS).

En 2000, la estructura que guardan las 203 entidades paraestatales por sector es la siguiente:

SECTOR	ORGANISMOS DESCONCENTRADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL	FONDOS Y FIDEICOMISOS	TOTAL
GOBERNACIÓN	2	3		5
HAC. Y CRED. PUB.	8	32	9	49
DEFENSA NACIONAL	1	0	1	2
AGRIC. GANADERIA Y DES. RURAL	4	2	1	7
COMUN. Y TRANS.	5	42	41	48
COMER. Y FOM. IND/ECONOMIA	4	2	3	9
EDUC. PUBLICA	35	0	3	38
SALUD	0	2	0	2
TRAB. Y PREVE. SOC.	0	0	1	1
REF. AGRARIA	0	0	1	1
MEDIO AMB. REC. NAT. PESCA	2	0	0	2
PROCURADURIA	1	0	0	1
ENERGIA	10	12	1	23
DESARROLLO. SOCIAL	3	3	3	9
TURISMO	0	1	3	4
NO SECTORIZADAS	3	0	0	3
TOTAL	79	101	23	203

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 1° de agosto de 2000.

Esta estructura incluye 21 entidades en proceso de desincorporación y arroja a la SHCP como la dependencia que más entidades coordina (49) y Comunicaciones y Transportes la segunda cabeza de sector más grande con 48 entidades coordinadas, asimismo la de Educación Pública ocupa la tercera posición con 38 entidades y Energía la quinta con 23 entidades.

El porcentaje de 3.4% como entidades de control presupuestal directo, revela que hay escasez de control del sector paraestatal, debido a que de 196 de ellas se desconoce, de primera mano, cuanto se les asigna de presupuesto, cuales pueden ser sus resultados, etc. lo que denota una limitada información pública se tiene del Sector Paraestatal, dado que el control presupuestal ejercido en la mayoría de ocasiones sólo se refiere a las cifras y sus movimientos que la entidad reporte como resultados finales, debido a que ejercicio tras ejercicio se encuentra que las entidades no lograron apegarse al presupuesto autorizado y recurren a modificaciones que al final se regularizan, poniendo en relieve con esto que el control financiero presupuestal que se ejerce en estas 7 entidades de control presupuestal directo es inadecuado, por lo se infiere que

la otra porción mayoritaria de entidades, provoca la presunción de mayores deficiencias y descuidos.

También, la importancia que reviste el Sector Paraestatal va ligada a su existencia y ramo de explotación, o sea, que la trascendencia de la empresa pública puede ser mencionada basándose en lo que indican sus números (Estados Financieros, Índices Económicos, Resultados de Gestión, etc.) y también del área de influencia o sector al que le sirven, por ejemplo, IMSS, PEMEX, etc., pues son importantes los beneficios y causas o consecuencias que origina la actividad cotidiana, de estas empresas públicas, en otros sectores como las empresas privadas y la sociedad, toda vez que la empresa pública es un instrumento de desarrollo, importante si "... se parte de su ubicación material en los procesos productivos, de distribución y de servicio que le han sido conferidos en la estructura económica y social de México"³⁹.

La empresa pública es importante por la función que cumple y por los resultados económico-financieros que obtiene periódicamente, sin poder desligar totalmente un aspecto del otro, pues son producto de la misma actividad.

La importancia social que tiene la empresa pública estriba en diversos ámbitos que van desde la prestación de servicios públicos que un privado difícilmente pudiese otorgar y que en la mayoría de los casos no se interesaría en prestarlos.

La importancia económica del Sector Paraestatal es que éste cuenta con "la capacidad potencial (...) como agente de una política de desarrollo: es decir, su aptitud para acumular recursos

³⁹ Dávila Mendoza, Miguel A. La Empresa Pública como Instrumento de Desarrollo y sus Necesidades Financieras, en Empresa Pública: Problemas y Desarrollo Vol. 1, núm. 3 sept.-dic. 1986, México Pág. 11

invertibles, su vinculación con la tecnología y las industrias de bienes de capital y, por último, la posibilidad de que actúen coordinadamente en función de una política económica global".⁴⁰

Es su importancia económica la que hace que el Estado participe plenamente como empresario y productor de bienes, pues en la gran mayoría de ocasiones y para los sectores donde participa parece ser el único que tiene la capacidad para producir (invertir y crear grandes unidades productivas), "cuya magnitud suele excluirlas de las posibilidades reales de las empresarios nacionales y en consecuencia, dependen en parte considerable del capital estatal o extranjero".⁴¹

La mayoría de estas empresas funciona como reguladora de precios y abastecedora de insumos para producir otro tipo de bienes duraderos o de consumo, o sea, el Estado las utiliza como reguladoras y mediadoras del mercado en el que se encuentran inmersas.

Por su parte la importancia política de estas empresas se deriva de la importancia social y económica que tiene y posee como principal factor de fuerza el cumplimiento obtenido de la participación en la sociedad y en la economía, pues si el Estado provee, apoya y satisface, etc., con sus empresas es más que lógico que sus adeptos o simpatizantes políticos se acrecienten y en contrario sólo origina inconformidad y alejamiento.

La importancia del Sector Paraestatal es fundamental para la vida nacional, y que constitucionalmente al Estado se le ha conferido la facultad de prestar y explotar determinados renglones, servicios y áreas estratégicas y es de ahí, de donde se origina la importancia de la Empresa Pública.

⁴⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 13

⁴¹ Ídem. Pág. 19

La importancia del Sector Paraestatal en base a la función que cumple, conlleva a analizar a ésta por el lado de los resultados económicos financieros que presenta. Los aspectos a considerar para dicho análisis son los que en la medida estricta pueden arrojar de manera inmediata datos que resalten la importancia que tiene este Sector, como la formación de capital (inversión), su capital contable o patrimonio (magnitud relativa), volumen de ventas y los sectores de los que se compone o en los que está inmersa la empresa pública.

Los sectores productivos de bienes y servicios en los que se ubica la totalidad de empresas y organismos paraestatales son:⁴²

- Sector Gobernación
- Sector Hacienda y Crédito Público
- Sector Defensa Nacional
- Sector Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Sector Comunicaciones y Transportes
- Sector Comercio y Fomento Industrial (Economía)
- Sector Educación Pública
- Sector Salud
- Sector Trabajo y Previsión Social
- Sector Reforma Agraria
- Sector Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Sector Procuraduría General de la República
- Sector Energía
- Sector Desarrollo Social
- Sector Turismo
- Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente

A manera de síntesis de los resultados económico-financieros de las entidades paraestatales, el Presupuesto de Egresos de la Federación lo delimita a cierto número de empresas públicas, que por su magnitud y rama donde se desenvuelven son de suma importancia y representativas del universo.

⁴² Véase Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. D.O.F. Agosto 2000.

Las entidades más importantes de todo el universo y en las que se pone especial atención por el área o rama en la que se ubican según los artículos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año de 1998 a 2000, fueron:⁴³

Entidad	1998	1999	2000	2001	Variación 98/2001
ISSSTE	25,067.5	29,554.9	36,886.9	43,224.0	72%
IMSS	85,628.3	104,743.6	121,800.0	144,492.7	69%
PIPSA	1,621.3				-100%
LOTÉNAL	846.9	919.4	1,069.5	1,062.4	25%
ASA	2,190.3	855.6			-100%
CAPUFE	2,570.0	2,649.2	2,773.7	3,219.7	25%
FERRONALES	3,220.7	884.6			-100%
CONASUPO	7,402.3	1853.0			-100%
CFE	54,294.0	62,718.2	76,662.5	91,395.0	68%
LyFC	8,885.4	11,406.3	13,129.4	14,249.1	60%
PEMEX CONSOLIDADO	78,524.5	78,281.7	86,109.9	93,857.7	20%
SUMA	270,251.3	293,866.7	338,431.9	414,354.1	53%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a los ejercicios de 1998, 1999, 2000 y 2001.

El cambio de 1998 a 2001 se sitúa principalmente en la disminución de 4 entidades, toda vez que en 1998 las entidades de control directo, publicadas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación sumaron 11 y para 2001 estas fueron solo 7, y su presupuesto pasó de 270,251.3 millones de pesos a 414,354.1 millones de pesos, lo que refleja una disminución en empresas de control directo de 36.4% y un incremento en el presupuesto de 53.3%; para los años mencionados se presentan las siguientes situaciones:

⁴³ Véase Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios de 1998, 1999, 2000 y 2001. Diario Oficial de la Federación

Para 1998 las empresas de control presupuestal directo ascendieron a 11 y la importancia económica recaía entonces en 4 de ellas (ISSSTE, IMSS, CFE y PEMEX) toda vez que en conjunto absorbían el 90.1% del total del presupuesto publicado.

En 2000 las empresas públicas en el Presupuesto de Egresos de la Federación sumaron solamente 7, pues se habían sustraído por motivos de desincorporación, asimismo en forma parecida a los años anteriores las entidades que ejercieron la mayor parte del presupuesto fueron 4 (ISSSTE, IMSS, CFE y PEMEX) su gasto presupuestado en conjunto representó el 95.0% del presupuesto publicado.

Las empresas públicas que absorben en conjunto la mayoría del Presupuesto de Egresos de la Federación son las mismas en los años comparados, las que a su vez han generado las cifras siguientes en cada uno de los ejercicios del período 1999-2000.

ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA POR LOS EJERCICIOS
TERMINADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000 Y 1999
(Millones de pesos)

Rubros	1999 a valores 2000	Part. %	Al 31 de diciembre de 2000	Part. %	Variación	
					Absoluta	Relativa %
Activo						
Circulante						
Caja y Bancos	29,224.9	2.6	26,094.5	2.1	(3,130.4)	(10.7)
Inversiones en Valores Temporales	22,636.6	2.0	30,551.4	2.5	7,914.8	35.0
Cuentas y Documentos por Cobrar	93,603.3	8.3	111,522.7	9.0	17,919.4	19.1
Estimación para Cuentas Incobrables	(8,392.5)	(0.7)	(7,305.2)	(0.6)	1,087.3	(13.0)
Inventarios	38,437.8	3.4	45,835.3	3.7	7,397.5	19.2
Revaluación de Inventarios	977.3	0.1	1,229.7	0.1	252.4	25.8
Estimación para Baja de Valor en Inventarios	(2,661.3)	(0.2)	(2,656.3)	(0.2)	5.0	(0.2)
Otros Activos Circulantes	2,400.6	0.2	728.5	0.1	(1,672.1)	(69.7)
Suma	176,226.7	15.7	206,000.6	16.7	29,773.9	16.9
A largo plazo						
Depósitos en Garantía	495.5	0.0	3,383.0	0.3	2,887.5	582.7
Cuentas y Documentos por Cobrar	20,352.8	1.8	20,062.7	1.6	(290.1)	(1.4)
Inversiones Financieras	34,775.9	3.1	36,182.2	2.9	1,406.3	4.0
Inversiones en Compañías Asociadas y Afiliadas	8,218.9	0.7	12,197.1	1.0	3,978.2	48.4
Suma	63,843.1	5.6	71,825.0	5.8	7,981.9	12.5
Fijo						
Terrenos, Edificios y Construcciones	124,918.4	11.1	139,706.3	11.3	14,787.9	11.8
Construcciones en Proceso	51,744.4	4.6	56,849.8	4.6	5,105.4	9.9
Plantas, Pozos, Caminos y Subestaciones	423,927.4	37.6	487,826.2	39.5	63,898.8	15.1
Maquinaria y Equipo Productivo	28,136.8	2.5	34,833.7	2.8	6,696.9	23.8
Mobiliario, Equipo de Oficina y Cómputo	17,051.0	1.5	21,218.4	1.7	4,167.4	24.4
Equipo de Transporte	6,142.4	0.5	6,105.2	0.5	(37.2)	(0.6)
Otros Activos Fijos	36,393.2	3.2	37,602.6	3.1	1,209.4	3.3
Arrendamiento Financiero de Activo Fijo	66,074.6	5.9	72,007.8	5.9	5,933.2	9.0
Depreciación Acumulada	(231,049.4)	(20.5)	(279,902.5)	(22.7)	(48,853.1)	21.1
Revaluación del Activo Fijo	656,933.4	58.3	668,694.7	54.2	11,761.3	1.8
Revaluación de la Depreciación	(344,139.5)	(30.5)	(357,901.8)	(29.0)	(13,762.3)	4.0
Suma	836,123.7	74.2	887,040.4	71.9	50,907.7	6.1
Diferido						
Cargos Diferidos	51,070.9	4.5	69,637.4	5.6	18,566.5	36.4
Amortización Acumulada	(39.7)	0.0	(476.4)	0.0	(436.7)	1/
Suma	51,031.2	4.5	69,161.0	5.6	18,129.8	35.5
Suma del activo	1,127,233.7	100.0	1,234,027.0	100.0	106,793.3	9.5

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000, Tomo de Resultados Generales, p. 293.

1/ Porcentaje superior a 1,000.

ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
POR LOS EJERCICIOS TERMINADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000 Y 1999
(Millones de pesos)

Rubros	1999 a valores 2000	Part. %	Al 31 de diciembre de 2000	Part. %	Variación	
					Absoluta	Relativa %
Pasivo						
A corto plazo						
Deuda Pública Interna	3,951.3	0.3	2,933.0	0.2	(1,018.3)	(25.8)
Deuda Pública Externa	34,008.2	3.0	42,299.2	3.4	8,291.0	24.4
Impuestos y Cuotas por Pagar	36,431.1	3.2	37,903.8	3.1	1,472.7	4.0
Proveedores, Cuentas por Pagar y Acreedores Diversos	41,968.6	3.7	48,804.6	4.0	6,836.0	16.3
Acreedores por Arrendamiento Financiero	4,572.1	0.4	4,098.0	0.3	(474.1)	(10.4)
Suma	120,931.3	10.6	136,038.6	11.0	15,107.3	12.5
A largo plazo						
Deuda Pública Interna	40,266.1	3.6	37,296.1	3.0	(2,970.0)	(7.4)
Deuda Pública Externa	76,237.1	6.8	70,913.3	5.7	(5,323.8)	(7.0)
Acreedores por Arrendamiento Financiero	21,661.3	1.9	18,143.9	1.5	(3,517.4)	(16.2)
Suma	138,164.5	12.3	126,353.3	10.2	(11,811.2)	(8.5)
Otros pasivos						
Créditos Diferidos	611.9	0.1	4,469.8	0.4	3,857.9	630.5
Otras Provisiones	164,488.9	14.6	221,551.4	17.9	57,062.5	34.7
Suma	165,100.8	14.7	226,021.2	18.3	60,920.4	36.9
Suma del pasivo	424,196.6	37.6	488,413.1	39.5	64,216.5	15.1
Patrimonio						
Patrimonio	35,388.3	29.7	385,784.4	31.3	50,396.1	15.0
Aportaciones del Gobierno Federal del Ejercicio	1,903.4	0.2	(4,610.1)	(0.4)	(6,513.5)	(342.2)
Aportaciones del Gobierno Federal Acumuladas	769.3	0.1	769.3	0.1	0.0	0.0
Resultado del Ejercicio	16,475.3	1.5	3,347.8	0.3	(13,127.5)	(79.7)
Resultado de Ejercicios Anteriores	21,511.8	1.9	26,013.5	2.1	4,501.7	20.9
Reservas Patrimoniales	15,219.9	1.3	18,013.8	1.5	2,793.9	18.4
Superávit por Revaluación y/o Donación	306,511.8	27.2	301,280.6	24.4	(5,231.2)	(1.7)
Resultado Monetario del Ejercicio	(4,497.1)	(0.4)	(2,384.5)	(0.2)	2,112.6	(47.0)
Resultado Monetario Acumulado	2,039.7	0.2	2,376.0	0.2	336.3	16.5
Actualización del Patrimonio o Capital Contable	7,714.7	0.7	15,023.1	1.2	7,308.4	94.7
Suma	703,037.1	62.4	745,613.9	60.5	42,576.8	6.1
Suma del pasivo y patrimonio o capital contable	1,127,233.7	100.0	1,234,027.0	100.0	106,793.3	9.5

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000, Tomo de Resultados Generales, p. 293.

ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
ESTADO DE RESULTADOS POR LOS EJERCICIOS TERMINADOS
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000 Y 1999
(Millones de pesos)

Rubros	1999 a valores de 2000	Part. %	Al 31 de diciembre de 2000	Part. %	Variación	
					Absoluta	Relativa %
Ingresos	455,062.6	100.0	636,343.4	100.0	181,280.8	39.8
Venta de Bienes	247,226.0	54.3	388,955.4	61.1	141,729.4	57.3
Venta de Servicios	92,345.5	20.3	106,061.9	16.7	13,716.4	14.9
Cuotas y Aportaciones	115,491.1	25.4	141,326.1	22.2	25,835.0	22.4
Costos	407,917.4	89.6	506,128.5	79.6	98,211.1	24.1
Costo de Ventas	221,944.4	48.8	353,287.9	55.5	131,343.5	59.2
Costo por Prestación de Servicios	173,279.6	38.1	138,415.8	21.8	(34,863.8)	(20.1)
Revaluación del Costo por Prestación de Servicios	12,693.4	2.8	14,424.8	2.3	1,731.4	13.6
Resultado Bruto	47,145.2	10.4	130,214.9	20.5	83,069.7	176.2
Gastos de Operación	62,878.6	13.8	146,623.6	23.1	83,745.0	133.2
Venta	16,095.3	3.5	19,051.9	3.0	2,956.6	18.4
Revaluación de Gastos de Venta	844.7	0.2	609.6	0.1	(235.1)	(27.8)
Administración	45,614.3	10.0	126,614.2	19.9	80,999.9	177.6
Revaluación de Gastos de Administración	324.3	0.1	347.9	0.1	23.6	7.3
Resultado de Operación	(15,733.4)	(3.5)	(16,408.7)	(2.6)	(675.3)	4.3
Otros Productos y Gastos	(8,442.5)	(1.8)	(41,000.0)	(6.5)	(32,557.5)	385.6
Productos Financieros y Otros	43,930.7	9.7	37,099.7	5.8	(6,831.0)	(15.5)
Gastos Financieros y Otros	(56,712.4)	(12.5)	(80,186.5)	(12.6)	(23,474.1)	41.4
Resultado por Posición Monetaria	4,339.2	1.0	2,086.8	0.3	(2,252.4)	(51.9)
Resultado antes de Entregas e Impuestos	(24,175.9)	(5.3)	(57,408.7)	(9.0)	(33,232.8)	137.5
Otras Erogaciones						
Entregas a la Asistencia Pública	387.0	0.1	350.3	0.1	(36.7)	(9.5)
Coordinación Fiscal	241.8	0.1	270.8	0.0	29.0	12.0
Derechos	1,337.8	0.3	1,444.3	0.2	106.5	8.0
Costo de Obligaciones Laborales	6,887.8	1.5	0.0	0.0	(6,887.8)	(100.0)
Resultado antes de transferencias	(33,030.3)	(7.3)	(59,474.1)	(9.3)	(26,443.8)	80.1
Transferencias de Gasto Corriente	49,505.6	10.9	62,821.9	9.9	13,316.3	26.9
Resultado del Ejercicio	16,475.3	3.6	3,347.8	0.5	(13,127.5)	(79.7)

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000, Tomo de Resultados Generales, p. 295.

Del análisis a los estados financieros anteriores se desprende que el activo fijo de las empresas de control presupuestal directo presentó un incremento del 6.1% de un ejercicio a otro, lo cual

deriva principalmente de que no se realizaron inversiones considerables en el ejercicio de 2000, lo cual indica que esas empresas públicas prácticamente trabajaron con la misma infraestructura con la que ya contaban en el ejercicio de 1999.

Además, su activo circulante creció un 16.0%, incremento que se funda básicamente en el crecimiento de cuentas y documentos por cobrar (19.1%), de lo cual se infiere que esas paraestatales han tenido que financiar a un mayor número de clientes, aunado a que también los inventarios (insumos y productos para venta) reflejaron un incremento de 19.2% de lo cual se deduce que contaron con mayor volumen de insumos y mercancías sin movimiento en sus almacenes.

Por el lado del pasivo se tiene que la deuda a corto plazo se incrementó en 12.5% y la deuda a largo plazo descendió en 8.5%, derivado básicamente por los vencimientos de deuda en ese ejercicio que ocasionó hacer el traspaso de la deuda de largo a corto plazo; sin embargo un rubro significativo dentro del pasivo es el de otras provisiones, el cual se incrementó en 15.0% (64,216.5 millones de pesos) derivado principalmente por el registro de pasivos laborales que estas entidades realizan de acuerdo con los estudios actuariales y al personal activo en ellas, pasivo que como se ve es el de mayor relevancia aun por encima de la deuda a largo plazo.

En cuanto al estado de resultados correspondiente al periodo 1999-2000, se refleja que los ingresos de las paraestatales de control presupuestal directo se incrementaron en 39.8%, principalmente por la venta de bienes; no obstante el costo de ventas reflejó un incremento porcentual superior al de los ingresos por venta de bienes, derivado de los incrementos en insumos y salarios y prestaciones a trabajadores de esas paraestatales. Asimismo, refleja que aún con el incremento de los ingresos, el resultado final presentó un decremento por mayores gastos de operación así como de gastos financieros.

Las finanzas reflejadas por las paraestatales de control presupuestal directo muestran que éstas operan, de manera general, con un rango mínimo de ganancia, lo que pone de manifiesto el sentido social que tienen al otorgarse pro medio de ellas productos o servicios subsidiados (PEMEX, CFE, CAPUFE y LFC) y que dos de ellas dedicadas al sector de seguridad social (IMSS e ISSSTE) no cuentan con ganancia alguna y por la población a la que atienden reencuentran trabajando con déficit. La LOTENAL obtiene ingresos (recursos) para transferirlos al sector social, lo cual conlleva a atender servicios que sin esos recursos no se realizarían.

Conforme a lo anterior la empresa pública es aun un promotor de la economía al participar activamente en ella para sustentar las actividades de la sociedad mexicana, por otra parte también muestran su sentido social y político al servir al gobierno federal al convertirse en proveedores de satisfactores.

Por otra parte, conforme a los datos publicados por el INEGI, el Sector Público muestra una participación tendiente a la baja dentro del Producto Interno Bruto, dado que durante 1998 ésta se ubicó en 14.5%, y en 1999 reflejó un índice de 13.8⁴⁴, mostrando cierta constancia; dentro de la participación del Sector Público, la empresa paraestatal tiene importancia fundamental para que se alcance el porcentaje enunciado.

La participación de la empresa pública en el Producto Interno Bruto es importante, en 1998 se ubicó en el 5.6%, y durante 1999 fue de 5.2%⁴⁵, en promedio durante el periodo analizado su participación ascendió a 38.1% de la participación del Sector Público, lo cual se refleja por la desincorporación de organismos públicos no estratégicos.

⁴⁴ INEGI. El Ingreso y Gasto Público en México, Edición 2000

⁴⁵ Idem.

Asimismo, el Sector Paraestatal ocupa un importante nivel en lo que se refiere a personal ocupado pues en 1998 el número de ocupaciones remuneradas, promedio anual del Gobierno Federal ascendió a 1,382,370 y de estas el Sector Paraestatal ocupaba 240,204 personas (17.4%) y para 1999 este nivel se ubicó en 239,350 guardando la misma relación⁴⁶. Lo anterior deja ver, en un contexto general, la importancia del llamado Sector Paraestatal en México.

2.3 SECTOR PARAESTATAL O INTERVENCIONISMO DE ESTADO

El Sector Paraestatal como órgano del Gobierno Federal muestra los ámbitos de participación de éste, otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se deriva la existencia de éste Sector, y que legitima un Estado activamente intervencionista, fortaleciendo con ello su función como rector de la economía y la vida nacional.

No se puede negar que la empresa pública ha sido un instrumento de desarrollo en nuestro país, toda vez que históricamente se ha ubicado en los procesos productivos, de distribución y de servicio para con ello convertirse en un elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura requerida, generar fuentes de empleo y por ende promover y fomentar el desarrollo.

Sin embargo por ser un sector subordinado a las políticas macroeconómicas del gobierno federal toda vez que ha subordinado sus tarifas y precios al objetivo y metas trazados por el gobierno, es así como durante el periodo de 1939-1958 cuando el modelo de sustitución de importaciones cobra fuerza, a éste sector le corresponde subsidiar a la industria con precios bajos en los productos que comercializaban y esta ha sido la tendencia general a la que se ha subordinado el sector paraestatal.

⁴⁶ INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público

Como se puede apreciar la creación, adquisición, expropiación, etc., de empresas por parte del Estado da al mismo, un mayor ámbito de influencia y participación, que aunado al ordenamiento Constitucional hacen un Estado intervencionista que puede en un momento determinado orientar con todo el peso de su aparato productivo la economía nacional.

El Sector Paraestatal es un medio y fin del intervencionismo estatal, pues cuenta con un conjunto de entes productivos, de servicio, de distribución, de transformación, etc., que hacen que el Estado tenga amplio poder para intervenir económicamente en cualquier ámbito. ya que el Sector Paraestatal le da margen a que actúe en gran medida en casi todos los renglones de la economía, de la sociedad, de la cultura, etc.

Es entonces, de gran importancia en la intervención estatal la empresa pública porque "... es uno de los instrumentos con los que cuenta el Estado para implementar ciertos objetivos económicos, sociales y políticos".⁴⁷

"El desarrollo (...) de países como México se ha dado, más aún, ha estado condicionado por la intervención creciente del Estado, con la permanente ampliación de sus atribuciones en la reordenación y producción del sistema".⁴⁸

El intervencionismo estatal por medio de sus empresas se encuentra en la generación de energía eléctrica, la producción de hidrocarburos, de productos petroquímicos básicos entre otros, interviene en el control de transporte, regula la comercialización de productos agrícolas

⁴⁷ Mejía José. CAMBIOS EN LA EMPRESA PÚBLICA EN TRES PERIODOS (1970-1986). Empresa Pública. Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe, vol I, núm. 5, julio dic. de 1987. pág. 138

⁴⁸ Martínez Escamilla, Ramón. México: El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Económico. en Empresa Pública. Problemas actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1988 Pág. 119.

básicos, atiende las necesidades de seguridad social, etc., y en general participa en la totalidad del aparato productivo mexicano en su conjunto.

"La intervención económica estatal se da fundamentalmente a través del sector paraestatal, es decir, ese conjunto de unidades productivas o de distribución cuya existencia, sujeto de derecho público, proviene de resoluciones que dictan los representantes populares".⁴⁹

Esto manifiesta en toda su amplitud la importancia que tiene el Sector Paraestatal y la forma más palpable que tiene el gobierno federal para intervenir en los diversos ámbitos de la vida nacional, más aún si se toma en cuenta la magnitud de varias de las empresas públicas y su importancia no sólo nacional sino internacional.

Con la venta de empresas y organismos públicos se presume que el intervencionismo del Estado disminuiría, pero lo que sucedió fue únicamente una reestructuración, pues en las áreas estratégicas y prioritarias no dejó de participar y dichas ramas son las más importantes de la economía mexicana, además el tamaño del Sector Paraestatal ubicaba al Estado con empresas en diversos ramos de producción o servicios, por ello no descendió su intervención, sólo se simplificó tendiendo a que sea más eficiente.

En la actualidad con el fenómeno de la globalización existen presiones para que los estados (gobiernos) de países como México en proceso de desarrollo dejen de actuar en forma directa en la economía y solo se concreten a ser coadyuvantes en el libre comercio, dado que existen las condiciones de presión, por su dependencia económica, como lo señala Sanabria López al referirse al proceso globalizador "los países subdesarrollados se limitan a la instrumentación de

⁴⁹ Idem. Pág. 121.

las decisiones tomadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Aun con ello el gobierno mexicano tiene en la empresa pública un importante instrumento de actuación en la vida económica y las presiones del proceso globalizador solo se enfocarán a aquellas ramas productivas con evidente matiz de poder lograr una plusvalía y no en los sectores en los cuales el gobierno actúa para satisfacer la necesidad pública sin que exista la posibilidad de rentabilidad. Como ejemplo podemos citar el caso de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), entidad que fue seccionado en diversos organismos, atractivos a la inversión privada, y aquellos aeropuertos sin la rentabilidad buscada por el inversionista siguen a cargo de ASA.

2.4 EL SECTOR PARAESTATAL Y LOS CONFLICTOS INTERORGANIZACIONALES

El sector Paraestatal al ser un instrumento de intervención y actuación del Estado, tiene a su alrededor una gran estructura orgánico-administrativa instrumentada para que se desenvuelva cotidianamente, dicha estructura por su carácter regulador ocasiona problemas comunes que hacen conflictivo y tardado el accionar de la empresa pública.

Los conflictos comunes que se presentan en la empresa pública se reflejan tanto hacia el interior como al exterior. Al interior porque se les impone una serie de normatividad interna para el cumplimiento de sus tareas diarias, normatividad expresada en instructivos, procedimientos, normas, etc., que si bien son guías para realizar las diferentes etapas del proceso productivo de bienes y servicios de la empresa, también son obstáculos en determinados momentos para la agilidad del mismo proceso, debido a que generalmente hacia el interior se trata de que el individuo actúe con estricto apego a dichos documentos, teniendo como consecuencia lentitud

en el proceso, lo que se ha dado en llamar el mal del servidor público "la burocracia", entendida ésta como obstáculo y resistencia a realizar las labores con rapidez, economía y sin trabas administrativas.

Los conflictos hacia afuera son consecuencia lógica de lo que sucede internamente y aunado a la estructura pública en la que se ha instrumentado el accionar de tales empresas, por ejemplo, el Estado ha emitido diversas leyes, reglamentos y normas para regular a la empresa pública, entre ellas se encuentran, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas, etc.; tales disposiciones jurídicas son de aplicación general y en la mayoría de ocasiones las empresas por el giro o rama en la que se ubican y desarrollan no se apegan estrictamente a tales disposiciones.

¿Cuál es el problema? el apego o no a la normatividad o el producir o servir eficazmente: en un hospital del sector público, la necesidad de algún medicamento que esté agotado en sus almacenes, no puede esperar a planear, programar, licitar y dar el fallo para adquirir dicho producto, y en otros casos donde si es posible aplicar todo el procedimiento señalado en la Ley, éste es fabricado y en ocasiones se evade bajo criterios permitidos por la Ley.

La mayor problemática de la empresa pública es su dependencia del Sector Central para instrumentar políticas de acción y no es que la independencia sea la solución total, pero sí, y sin perder el objeto de la creación y existencia de la entidad, se debe de dotar y exigir mayor independencia y responsabilidad de acciones. Además, si se entiende que en el pasado inmediato existió un factor como el grueso exagerado de la empresa pública que implicó conflicto por la gran cantidad, se puede señalar que esa independencia y responsabilidad eran necesarias para una mejor administración.

"El carácter no siempre planeado de la incorporación de empresas al sector, ha repercutido en su eficacia y en la imagen que los restantes agentes económicos tiene de la empresa pública"⁵⁰, la imagen de las entidades paraestatales en general es de ineficiencia, pero ésta, se justifica si se analiza el papel que juega en la economía, pues tiene como objetivo y fin servir y subsidiar al pueblo y con ello al inversionista privado, por lo demás si se le enfundara la casaca de una empresa privada ésta no tendría muchos competidores en el país, ya que cuenta con maquinaria y equipo que cualquier empresa privada desearía, pero la empresa pública ha jugado un papel a base de la no plusvalía.

Un factor más que causa conflicto es la no continuidad de los dirigentes de ellas y el continuo cambio de planes y programas. Por lo anterior, el Gobierno Federal en la pasada y presente administración se ha preocupado por cambiar la imagen de la empresa pública implementado acciones tendientes a reestructurarla y modernizarla.

2.5 MARCO NORMATIVO DEL SECTOR PARAESTATAL

"La empresa pública ha constituido en los últimos decenios uno de los instrumentos más importantes de que dispone el Estado para la promoción del desarrollo económico y social. Su papel estratégico ha posibilitado en gran medida el crecimiento del país".⁵¹

Es por su importancia que a la empresa pública se le ha envuelto en un cúmulo de normatividad que abarca a la mayoría de las actividades que desarrolla, "la regulación obedece,

⁵⁰ Machado y Péres. Evaluación Económica de la Racionalización de la Empresa Pública en la Industria Mexicana, en Empresa Pública: Problemas y Desarrollo, Vol. 1. núm. 1, enero-abril de 1986, Pág. 101

⁵¹ Madrid Hurtado, de la Miguel. LA REGULACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO, en Comercio Exterior, Vol. 30 núm. 3, marzo de 1980, pág. 217

fundamentalmente, al ejercicio que realiza el Estado de una función de guía y tutela administrativa para preservar a la empresa pública como unidad integrada".⁵²

La historia muestra que el Estado pos-revolucionario es quien se preocupó por implementar un ordenamiento para la empresa pública, es así como el 31 de diciembre de 1947 se expide la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

"Esta Ley otorgaba facultades de control tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A la de Hacienda correspondía la facultad de controlar y vigilar operativamente a los organismos y empresas, quedando bajo supervisión todos los fideicomisos del Gobierno Federal. A la segunda, la facultad de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas".⁵³

Con esa Ley se da un primer paso para conformar el marco normativo del Sector Paraestatal, aunada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en sus artículos 26, 27 y 28 facultan al Estado para tener bajo su rectoría la explotación y propiedad de áreas, ramas y productos estratégicos y prioritarios y por ende a los organismos o instituciones que realicen la actividad o explotación correspondiente.

Existen tratantes que opinan que el Sector Paraestatal está regulado por un gran número de leyes y reglamentos que reflejan que "... el Estado Mexicano está mejor organizado para llevar a cabo la función rectora dentro de un eficiente marco jurídico y administrativo como el principal agente dinámico de integración social".⁵⁴

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Carrillo Castro. Op. Cit. Pág. 43

⁵⁴ Madrid Hurtado. Op. Cit. Pág. 219

En la actualidad, en torno al Sector Paraestatal y componiendo su marco normativo, se encuentra a las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Planeación
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley General de Bienes Muebles
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad
- Ley de Obras Públicas
- Reglamento de la Ley de Obras Pública
- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Decreto Anual del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley de Ingresos de la Federación (anual)
- Clasificador por Objeto del Gasto
- Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal
- Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, etc.

El marco jurídico anterior es diverso; sin embargo, no es la totalidad pues "constantemente se tiene que recurrir, en forma reiterada, a normas de derecho privado para regular acciones o

actos de las propias empresas públicas⁵⁵, y esto es normal, ya que las entidades del Sector Paraestatal no son punto y aparte del sector privado sino que tiene relaciones económicas-laborales con él, por lo cual la legislación que es aplicada a la empresa privada, se adopta para regular actos de la empresa pública.

No es posible que la empresa pública y la privada se encuentren desvinculadas, pues aunque son de clasificación distinta su naturaleza empresarial es igual aunque con diferente fin (la plusvalía o ganancia), sin embargo, es importante señalar que la empresa pública tiene el doble de normatividad que la privada y por lo mismo sus trámites y actos en la mayoría de ocasiones se tornan lentos y tediosos, por ello, aunque la normatividad es vasta esto no redundará en mejores resultados dando como alternativa buscar pautas a la misma.

La alternativa propuesta por Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de México durante el periodo 1982-1988, fue responsabilidad social, administrativa, financiera y política, pues de ésta depende que la acción del "empresario público", se entienda " (...) como un mecanismo que forma parte de la acción política de la nación para lograr el tipo de sociedad que todos deseamos".⁵⁶

La responsabilidad instrumentada en acciones tendientes a mejorar la gestión administrativa del funcionario público no debe de entenderse como una imagen al exterior y a mostrar resultados sin calidad, debe de captarse como la búsqueda constante de la calidad⁵⁷ para el reconocimiento de propios y extraños y que se coloque en un ámbito de competencia para

⁵⁵ Idem. pág. 218

⁵⁶ Idem. pág. 219.

⁵⁷ Por calidad debemos entender la realización eficiente y eficaz de las funciones públicas encaminadas a cumplir las metas y objetivos que se planteen con aportaciones extras y no solo suficientes para de ese modo atender oportuna y plenamente las necesidades públicas.

siempre buscar la opción mejor y no la más fácil porque así lo dicte un manual, reglamento o Ley.

La alternativa de la normatividad no es la creación de más leyes, sino la instrumentación y la aplicación correcta de las existentes y donde no se dé esto, analizar el caso para que sin generalizarlo permitir el incumplimiento en busca de mejores resultados, pero sin dejar de controlar, o sea, controlar sin asfixiar y normatividad flexible acompañada de responsabilidad, donde sin olvidar la norma, su aplicación la demande el resultado final. Como ejemplo podemos citar el control presupuestal que se ejerce y que en la mayoría de ocasiones no es capaz de evitar los sobregiros a los techos presupuestales en determinados capítulos de gasto o programas acompañados generalmente por justificaciones administrativas y/o a causa de factores externos. Con la existencia de la responsabilidad la justificación debería de ser por haberse alcanzado y sobrepasado las metas establecidas por la eficiente administración desarrollada.

El marco normativo del sector paraestatal, ha tendido a darle a ese sector organización, control y vinculación con el gobierno federal y con la sociedad en la que se encuentra inmersa. Sin embargo ha sido incapaz de poner candados a la actuación de los servidores públicos o al menos no se ha querido ejercer esa facultad de castigar a los responsables y no a los subordinados, dado que citando al principio de organización responsabilidad absoluta los puestos jerárquicamente superiores no pueden evadir su responsabilidad por actos de sus subordinados.

La organización que la normatividad ha establecido se refleja a través de sectores que son controlados por cabezas coordinadoras encargadas de ser el primer contacto de control y solución de conflictos y necesidades de la empresa pública, dicha sectorización únicamente

"benefició" a las dependencias globalizadoras que tienen en la cabeza de sector a un supuesto filtro del cual auxiliarse para digerir información de las paraestatales, difundir las disposiciones que éstas deben cumplir, además de un agente de control directo que debe responder por la gestión global de la paraestatal dentro del sector correspondiente.

La organización que la normatividad aporta al sector paraestatal también se manifiesta en el establecimiento de niveles jerárquicos para estructurar internamente a las entidades describiendo las facultades mínimas de sus titulares y sus responsabilidades.

La normatividad aporta elementos de control para la gestión de las empresas al establecer marcos de referencia para informar y solicitar autorización para determinados eventos a sus cabezas de sector y a las dependencias globalizadoras, así como procesos a los que se debe apegar para realizar adquisiciones, obra pública, inversiones, contratar deuda, dar de baja bienes, entre otros.

En sí la normatividad ha estructurado de manera congruente a las empresas paraestatales de acuerdo a su giro (organización externa) y ha generado organización interna para darle congruencia con la estructura externa, así como con los procesos y marcos de gestión para que las entidades armonicen su operación en beneficio de las mismas y de los sectores que atienden (control interno y externo).

CAPITULO 3 ORGANIZACIÓN Y CONTROL EN EL SECTOR PARAESTATAL

Conociendo la importancia del sector paraestatal y la normatividad que lo regula, así como la concepción de organización como a la estructuración formal de elementos, funciones y jerarquías, y el control que tiene como propósito verificar que las acciones y hechos que se desarrollan efectivamente se encaminan a conseguir lo planeado y en este tercer capítulo se analizarán los elementos de organización, control y normatividad en la situación del sector paraestatal en su contexto como parte de un sistema y como un ente particular.

3.1 ORGANIZACION EXTERNA

En el entorno organizativo la empresa pública se ubica como Administración Pública Paraestatal dependiente en forma directa del Ejecutivo Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida el 29 de diciembre de 1976, reorganiza a la Administración Pública Federal y como consecuencia ubica dentro de tal organización al Sector Paraestatal. La Ley Orgánica⁵⁸ como principio conceptualiza la integración del Sector Paraestatal al enunciar: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Asimismo, establece que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública federal:

- I. Organismos descentralizados;

⁵⁸ Véase artículos 1º, 3º, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos."

La organización contemplada en la Ley Orgánica engloba en tres, a los tipos de entidades que componente el Sector Paraestatal, así se enuncian los siguientes:

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

"Son empresa de participación estatal mayoritarias las siguientes:

- I. La sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. La sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.
 - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

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

También establece la forma en que se organizarán, disponiendo su agrupación por sectores definidos, "...considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"⁵⁹. La intervención del Ejecutivo Federal se canalizará "...a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo".

Además enuncia que "Corresponde a los coordinadores de sector, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, ...", asentando con ello gran parte de la organización que priva en el sector respectivo.

⁵⁹ Actualmente ya no se cuenta con departamentos Administrativos, debido a que el único que existía era el Departamento del Distrito Federal el cual ahora se convirtió en semi independiente.

Por su parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece⁶⁰ la responsabilidad de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que se encarguen de coordinar a los diversos sectores indicando que es de su competencia: establecer políticas de desarrollo; coordinar la programación y presupuestación; conocer la operación y evaluar resultados de las entidades paraestatales.

Como se observa, la organización externa del Sector Paraestatal es fácil, pero no por ello sencilla, pues engloba una serie de procedimientos informativos tanto de Secretarías a las entidades como en forma viceversa.

La organización externa es producto de la normatividad con lo cual queda evidenciado que esta cumple con el objetivo para el que se le emitió, dando estructura por niveles a la administración paraestatal y por consecuencia ámbitos de competencia que permiten interactuar con las entidades paraestatales, definir su competencia hacia sus coordinadoras de sector y con las dependencias globalizadoras así como con la sociedad a la que sirve.

3.2 ORGANIZACIÓN INTERNA

La organización interna de cualquier entidad del sector Paraestatal es similar a la de una empresa privada con la particularidad de que en la empresa pública la Ley Federal de las Entidades Paraestatales indica los diferentes niveles jerárquicos superiores que deben componer el organigrama y organización de las mismas.

⁶⁰ Véase artículos 8 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

En cuanto a los Organismos Descentralizados⁶¹, la Ley indica que su administración estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o equivalente y un director general; indica cuantos miembros compondrán el órgano de gobierno y quienes pueden formar parte del mismo, así como los requisitos que debe reunir el director general y las facultades que tiene.

En lo que se refiere a las empresas de participación estatal mayoritaria, la Ley⁶² expresa que los consejos de administración o su equivalente que las gobierne serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal, directamente o a través de la Coordinadora de Sector, estableciendo quienes integran o pueden integrar ese consejo. Asimismo, se mencionan las facultades y obligaciones de los directores generales o su equivalente, que serán las que se les atribuyan en los estatutos de la empresa y legislación del caso y los que se indican en el artículo 59 de la propia Ley.

Además, se indica que "los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de la Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza".

⁶¹ Véase artículos 17, 18, 19, 21 y 22 Ley Federal de las Entidades Paraestatales

⁶² Véase artículos 34, 35, 37 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Los niveles jerárquicos superiores (Órgano de Gobierno o Consejo de Administración y Director General) de las entidades públicas paraestatales se designan directamente por el Ejecutivo Federal vía la Coordinadora de Sector, por ello se encuentra que los niveles de las entidades iniciarán por dichos puestos.



Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Los niveles siguientes competen al director general, según el artículo 59 que enuncia en las fracciones;

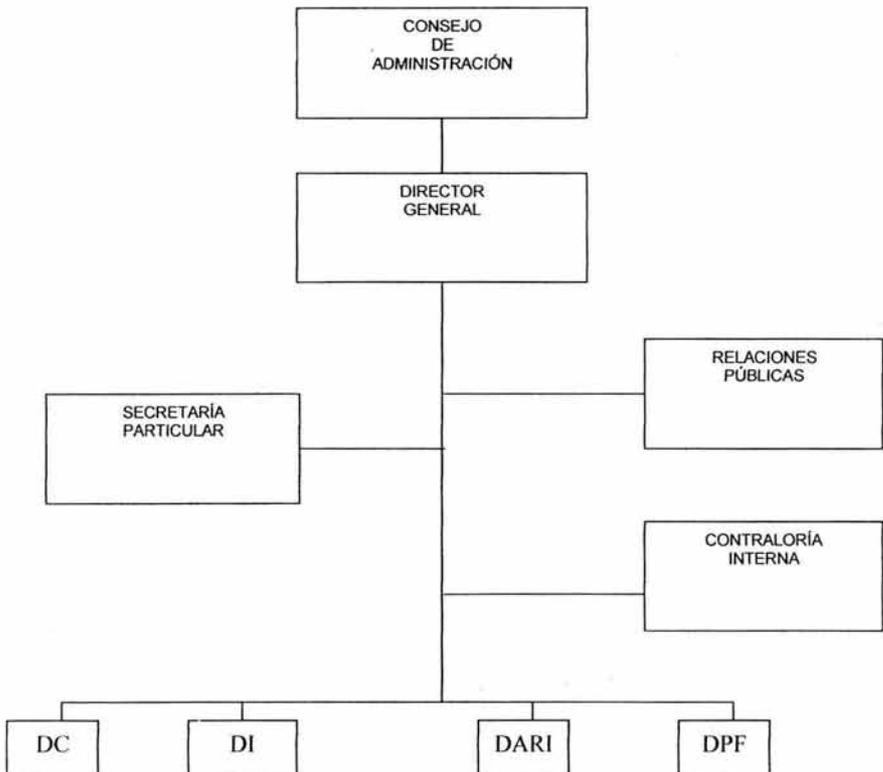
- III. Formular los programas de organización; y
- IV. Proponer al órgano de gobierno el nombramiento o la remoción de los primeros niveles de servidores de la entidad, ...

El director general en principio puede nombrar a las personas que ocuparán los niveles inferiores siguientes no tan sólo al 2o. nivel después de él, sino aun más, toda vez que la ley no lo restringe.



El artículo 25 de la Ley establece que deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; Fracc. III. Los nombramientos y sustituciones del director general y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;

La estructura de la "organización formal" que se encuentra, en las entidades paraestatales será comúnmente la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el organigrama de la Comisión Federal de Electricidad.

En este organigrama se determinan las líneas de mando al segundo nivel, también se reflejan las áreas staff que se crean para auxiliar al Director General.

Es preciso señalar que la Ley en su artículo 15⁶³ establece que en la creación de un organismo descentralizado deberá conocerse entre otros elementos:

Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento; respecto de las empresas de participación estatal mayoritaria⁶⁴ se enuncia quiénes deben ejercer la facultad que implique la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas. Con esto el Gobierno Federal incluye en la organización de las entidades los recursos económicos y materiales que aunados a la estructura organizativa, también dada, complementa los elementos para la administración de las entidades.

En forma general se observa que las entidades paraestatales cuentan con recursos, tienen una estructura y principios organizativos, la Ley al enunciar cómo el Ejecutivo Federal delega facultades en un órgano de gobierno y en un director general y además este último puede y debe delegar funciones a niveles inferiores, se cumple con los principios; escalar, de definición funcional, y de nivel de autoridad.⁶⁵

La organización de las entidades del sector paraestatal, entendiéndose ésta como la estructura formal interna que adoptan, se encuentra fundamentada en la teoría tradicional de organización como es el modelo burocrático y sólo se realizan modificaciones, de forma no de esencia, "El modelo burocrático con su control centralizado y su administración jerárquica, ha sido el diseño

⁶³ Véase artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

⁶⁴ Véase artículo 33 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

⁶⁵ Como principio se entiende un fundamento o declaración que sienta las bases para la actuación humana, como enuncia Sanabria López "declaración o verdad fundamental que proporciona una guía para el pensamiento o la acción" en su obra "La ciencia de la Administración Pública: Un enfoque Político de la Actividad Administrativa del Estado en el Marco de la Globalización".

El principio escalar denota jerarquías y mandos dentro de una organización, el principio funcional encierra en su contexto las actividades que se desarrollan en una organización y sus divisiones y, el principio de línea y estado mayor (autoridad) hace referencia a la delegación de autoridad dentro de la organización y al nivel de asesoramiento especializado para que funcione mejor la organización.

para la mayoría de las organizaciones ...; en realidad resulta todavía evidente en casi todas las empresas industriales de la actualidad",⁶⁶ aun cuando se dan bajo otros rasgos específicos de la modernidad que se vive.

La forma burocrática se basa principalmente en la autoridad jerárquica y un control centralizado lo que conlleva a resultados de una decisión unitaria y de arriba hacia abajo; existen alternativas⁶⁷ de formas de organización como "por comités" y "por proyectos", donde la toma de decisiones se realiza en forma colectiva y enfocados a atender diversos aspectos del ente, sin embargo en la administración pública paraestatal en los comités existentes, en la mayoría de ocasiones sus integrantes no están plenamente identificados y comprometidos con el rol que les corresponde, no cuentan con la suficiente información y preparación sobre el tema, o no hay mecanismos normativos que estipulen una responsabilidad por la participación en comités.

Un factor importante para que suceda lo anterior es la dependencia (nombramiento) directa del titular de la entidad del ejecutivo federal que ocasiona que dentro de la organización los puestos clave o de decisión se ocupen por personal con compromisos e intereses de carácter externo al objeto que persigue la entidad paraestatal, evidenciando una falla de la normatividad en cuanto a la organización interna, por lo que deben de buscarse otras alternativas para nombrar a los titulares de las entidades.

Al lograr que los titulares de las entidades no se encuentren comprometidos con quienes los nombran se daría un gran paso para dar claridad a la administración de las empresas públicas.

⁶⁶ Sexton, William P. Op. Cit. pág. 319

⁶⁷ Vid Sexton, William P. Op. Cit. págs. 350-356

Otro factor que influyente en el sistema burocrático es la falta de participación de los empleados para mejorar los sistemas administrativos y de trabajo, debido a que son los altos mandos, generalmente cuando ingresan a administrar la institución, quienes suponen o mediante algún estudio o muestreo determinan cuales deben ser las modificaciones en el accionar de la entidad. Lo que conlleva a que el personal sienta que no pertenece a la institución y se cree una apatía parcial y/o total que origina falta de compromiso y responsabilidad hacia el cumplimiento del objeto social de la entidad paraestatal.

3.3 CONTROL EXTERNO

El gobierno federal para cumplir con el objetivo que le atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y por la importancia que reviste la empresa pública como instrumento del mismo, ha dispuesto una serie de normatividad para controlar la gestión cotidiana del Sector Paraestatal, encaminada a "facilitar su operación", pero al unisono instrumentar y estructurar los medios, sistemas, constituciones y formas de actuación de las entidades que integran a este Sector.

Los controles externos hacia la empresa pública se derivan de la misma normatividad expedida para su regulación, así como de políticas establecidas por las dependencias globalizadas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP- y Secretaría de la Función Pública⁶⁸ -SFP-) para lograr una adecuada administración, así mismo se encuentra el control que se ejerce por parte del poder legislativo, particularmente a través de la Cámara de Diputados mediante la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

⁶⁸ Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la denominación de la entonces Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo (SECODAM se sustituyó por la de Secretaría de la Función Pública, artículo 37 de la citada Ley.

La instrumentación de controles hacia la empresa pública obedece y se encamina a que ésta logre cumplir con su objetivo, para ello se pueden clasificar primordialmente dos tipos de control: Control a cargo del Ejecutivo y la administración pública y Control a cargo del Legislativo.⁶⁹

Conforme a la historia la empresa pública en México es el resultado de las necesidades del desarrollo como evitar pérdida de empleos, diversificar fuentes de producción y atender las necesidades que se presentaban en la sociedad, por ello bajo el modelo de sustitución de importaciones se crearon empresas en los ramos de: siderúrgico fertilizantes, ferrocarriles, abasto y distribución de bienes de consumo, con el fin de disminuir el costo de la vida y de la mano de obra y con ello subsidiar el consumo popular.

Asimismo se absorbieron empresas privadas en quiebra con lo cual se tiene presencia en actividades productivas de azúcar, henequén, envasado de pescados y mariscos, tabaco y textiles, entre otros. O sea que en fin inicial de la empresa pública fue "para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura ..., generar fuentes de empleo y promover y fomentar el desarrollo".⁷⁰

Si bien es correcto lo enunciado en la postulación anterior, también es verdad que se tiene que, la política económica actual presionada por el marco de la globalización tiende a que el gobierno ya no vea a las empresas públicas como un instrumento directo de acción y ahora tenga que realizar arreglos con las instituciones internacionales para permitir que la economía nacional no se vea obstaculizada por las tendencias comerciales y financieras impuestas por las grandes compañías, es decir el margen de la autonomía del gobierno se han reducido.

⁶⁹ Vid. Kaolan, Marcos Crisis y Futuro de la Empresa Pública, Ed. UNAM, México, 1994, págs. 345 y 355.

⁷⁰ Madrid Hurtado, M. Op. Cit., pág. 216

Sin embargo el control de la empresa pública no puede dejarse totalmente a lo que indiquen las tendencias de la globalización, se entiende que ésta necesita, para realizar sus actividades, un control que guíe sus acciones para lograr objetivos y corregir desviaciones, por lo tanto "para que las técnicas de control cumplan su meta (...) es imprescindible que la empresa tenga una estructura organizativa bien establecida y claramente delimitada (...)".⁷¹

Los tipos de control de la empresa pública mexicana parten fundamentalmente del marco jurídico que la regula e instrumenta. Así se tiene que en la actualidad la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultad, al sectorizar a las entidades paraestatales, a los coordinadores de sector a vigilar la utilización de recursos; el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación; revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de los entes paraestatales bajo su sector.

Además faculta⁷² a las globalizadoras (en este caso a la Secretaría de la Función Pública antes SECODAM) al despacho de los asuntos de:

Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo; Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración

⁷¹ *ibid.* Pág. 32

⁷² Véase artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

En la Ley Federal de las Entidades Paraestatales⁷³ se establece la facultad de los Secretarios de Estado o de los Jefes de los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, al ordenar el establecimiento de políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales. Asimismo, indica que los presupuestos se elaborarán a partir de sus programas anuales, obligándose a indicar en éstos la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

Un factor más de control en este sentido es el ordenamiento del artículo 51 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales al señalar que "en la formulación de los presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la SHCP".

⁷³ Véase artículos 8 y 50 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

En materia general de control interno se indica⁷⁴ que el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario, designado por la SFP y su función es la de evaluar el desempeño general y por funciones del organismo, correspondiendo a los órganos internos de control las funciones de examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control. Para las empresas de participación estatal mayoritaria ordena incorporar los órganos de control interno y que cuenten con los comisarios públicos que designe la SFP.

En las leyes que regulan una actividad específica se establece lo permitido para las entidades y lo que tienen que cumplir para llevar a cabo su operación, así es como se estipula, dentro de los artículos de las mismas, lo siguiente en materia de control:

La Ley de Planeación⁷⁵ establece que a las dependencias de la administración pública federal corresponde: coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación corresponda a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República; elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta los propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados; asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República; y elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes.

Asimismo señala que las entidades paraestatales deberán: participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a

⁷⁴ Véase artículos 60, 62 y 63 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

⁷⁵ Véase artículos 16 y 17 de la Ley de Planeación

sus funciones y objeto; cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente; elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales; considerar el hábito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última; asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Por su parte la Ley General de Deuda Pública⁷⁶ señala que, las entidades paraestatales requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la contratación de financiamientos externos. Sólo comprenderá aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de que se obtenga para fines de regulación monetaria. Indicando que para obtener la autorización correspondiente se enviará una solicitud a la SHCP acompañada de la información que está determine, estableciendo que la Secretaría comunicará por escrito su resolución, precisando, en su caso, las características y condiciones en que los créditos pueden ser concertados.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal⁷⁷ se controla de alguna forma los actos de la empresa pública en la forma siguiente:

Se indica que cada entidad contará con una unidad responsable de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público; que todas las

⁷⁶ Véase artículos 19, 20 y 21 de la Ley General de Deuda Pública

⁷⁷ Véase artículos 7, 28, 39, 40 y 41 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

entidades informarán a la SHCP antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior; que cada entidad llevará su propia contabilidad y ésta incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicio correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto; que la contabilidad se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y de sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su gestión; así como que se debe de suministrar a la SHCP información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que ésta requiera y con la periodicidad que también ella determine.

Con la Ley General de Bienes Nacionales⁷⁸ se establece que corresponde a la SFP "Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Federación; dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación (...), autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados respecto de bienes de dominio público y fijar la política del Gobierno Federal en materia de arrendamiento"; también dispone que el Ejecutivo Federal ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere esta Ley y su Reglamento, para efectos del artículo ordena que las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán proporcionar a dicha dependencia los informes, datos, documentos y demás facilidades que se requieran.

Asimismo, señala que las dependencias de la administración pública federal, deberán presentar un programa anual calendarizado, que contenga sus necesidades inmobiliarias para tener

⁷⁸ Véase artículos 8,10, 11, 15, 37, 40 y 94 de la Ley General de Bienes Nacionales

información que funde las políticas y decisiones en la materia; que las dependencias de la administración pública federal sólo podrán arrendar bienes inmuebles para su servicio cuando no sea posible o conveniente su adquisición. Dichas dependencias están obligadas a acreditar tales supuestos; que formalizará mediante acuerdo el destino de inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencia o entidades de la administración pública federal.

También menciona que las entidades paraestatales de la administración pública federal, que tengan a su disposición inmuebles federales cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto deberá hacerlo del conocimiento de la SFP, a fin de que, se comunique a las dependencia y entidades la disponibilidad de los mismo, para su utilización en otros servicios públicos o para otros programas de beneficio o interés social; además menciona que las dependencias y entidades tendrán a su cargo la elaboración y actualización de los catálogos e inventarios de bienes y recursos que utilicen o administren, y estarán obligadas a proporcionar los datos e informes que se les soliciten.

Con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas⁷⁹ se dispone regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas.

Regula las obras públicas y los servicios relacionados* con éstas que realicen las unidades administrativas de la Presidencia de la República, secretarías de estado, Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que de conformidad con las disposiciones legales aplicables sean considerados entidades paraestatales".

⁷⁹ Véase artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

El artículo 7o. dispone que el gasto de obra pública se sujetará, en su caso, a lo previsto en el Presupuestos de Egresos de la Federación y a las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, principalmente.

Esta Ley, como el artículo primero lo enuncia, es para regular e instrumentar el procedimiento general para realizar las obras públicas que demanden las necesidades tanto de dependencias como de entidades, así es como en el artículo 17 indica en la planeación de obras públicas y servicios relacionados se deben ajustar a:

- I. Lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos;
- II. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones en sus programas anuales, y
- III. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas.

El procedimiento continúa en el artículo 26 que especifica que se podrán realizar obras públicas por contrato, o por administración directa y el artículo 27 indica que los contratos se adjudicarán o llevarán a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias permanentes.

El artículo 38 señala con base en una evaluación de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto de la obra, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo y el

artículo 47 establece que la adjudicación del contrato de obra obliga a formalizarlo por ambas partes, dentro de los treinta días naturales siguientes al de notificación del fallo.

Los artículos 41, 42 y 43 establecen excepciones a la licitación pública siempre y cuando se ubique la necesidad en los supuestos señalados por la Ley y que se compruebe. El artículo 74 dispone que las dependencias y entidades remitirán a la SFP y a la ECONOMÍA, conforme éstas dispongan, en el ámbito de sus atribuciones.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁸⁰ al igual que la Ley de Obras Públicas, la presente regula las acciones que realizan dependencias y entidades de la administración pública federal, teniendo como objeto:

- Regular la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Asimismo, establece un procedimiento general de adquisiciones y arrendamientos, empezando por el artículo 18 que especifica las dependencias y entidades en la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios deberán ajustarse a:

- I. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones en sus programas anuales, y
- II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas.

⁸⁰ Véase artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

El artículo 20 dispone que se deben formular programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus respectivos presupuestos.

El artículo 22 menciona que se deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

El artículo 26 establece que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, para asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El artículo 30 indica que las convocatorias se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 31 trata sobre las bases de las licitaciones; los artículos 40, 41, 42 y 43 enuncia los supuestos de excepción a las licitaciones, el artículo 46 obliga a formalizar la adjudicación en un término no mayor de 20 días naturales a partir de la fecha de notificación del fallo.

Las leyes, brevemente analizadas, son la esencia de la normatividad que se encarga de encausar el control externo de las entidades paraestatales, al enunciar las obligaciones y generales obligaciones a las que se debe dar cumplimiento, este es el elemento dinámico de la normatividad manifestada en actividades reguladoras (control).

Al control externo del Sector Paraestatal, hay que agregar los reglamentos y normas emitidos, lo que refuerza que el control externo es netamente un control de bases jurídicas, al que no en todas las ocasiones se le da la misma interpretación, actuando, según sea el caso, teniendo como consecuencia y limitante la ambigüedad de la misma ley.

Un factor o elementos más de control externo es la vigilancia que realiza la SGP hacia las actividades y procesos que efectúan las entidades paraestatales, dicha labor la lleva a cabo por medio de visitas, inspecciones y lo más importante, a través de auditorías que efectúa tanto con personal propio como por medio de la contratación de despachos.

Como se indicó anteriormente la H. Cámara de Diputados vigila las operaciones del Sector Paraestatal, pro conducto de la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda), que tiene como objetivo revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y entre ella la de las entidades paraestatales, dicha revisión se realiza por medio de auditorías a las operaciones que dieron motivo a los resultados que se presentan en la Cuenta Pública, asimismo, realiza inspecciones y visitas a las diferentes áreas de las entidades. En este punto final de revisión-auditoría en donde se verifica el cumplimiento a la normatividad, se determina la correcta aplicación y constata que las operaciones se hayan efectuado conforme a la norma, al objetivo para el cual fue creada la entidad, que sus actividades muestren eficacia, eficiencia y economía. Una vez realizada la revisión se elaboran las recomendaciones enfocadas a corregir y prevenir desviaciones en las funciones y procedimientos de las diversas áreas de las que se integran las entidades paraestatales.

3.4 CONTROL INTERNO

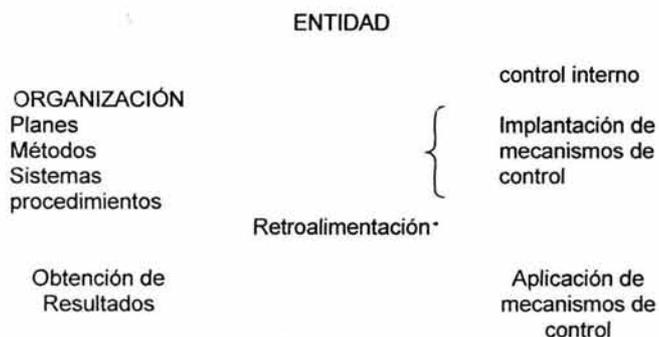
El control interno que se maneja en las entidades del Sector Paraestatal tiene sus bases en el control de procedencia jurídica que le instrumentan las diversas leyes que lo regulan. El control interno se concibe como factor tendiente a lograr el buen funcionamiento operativo-administrativo de la empresa en sí, como ente productivo de bienes y/o servicios, por ende el

"control es que la organización opere dentro del marco de normas fijadas por el medio externo e interno"⁸¹ y es "... el hecho de asegurarse de que las actividades se realicen bien".⁸²

El concepto de control interno definido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.⁸³ enuncia lo siguiente:

"El control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan en un negocio para salvaguardar sus activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad financiera, promover la eficiencia operacional y provocar la adherencia a las políticas prescritas por la administración".

Se desprende que una entidad funciona como un negocio aislado, o sea, en forma individual, pero que su organización le facilita la implantación de métodos, sistemas y procedimientos que le permiten implementar un mecanismo de control que coadyuva a lograr, por medio de parámetros y técnicas, el buen funcionamiento.



Fuente: Elaboración con base en Koontz & O'Donell, Elementos de Administración.

⁸¹ Luthans, Fred. Op. Cit., pág. 143

⁸² Ídem.

⁸³ Vid. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Control Interno. México, 1989, pág. 10

Existe retroalimentación porque como ya se indicó anteriormente, la función del control "es la medición y corrección del desempeño para asegurar que los objetivos de la empresa y los planes diseñados para lograrlo están siendo llevados a cabo".⁸⁴

Hay que reconocer que el control no se aplica de forma general, sino que éste se da en áreas concretas o unidades organizacionales críticas que deben ser controladas, y a grandes rasgos las áreas pueden dividirse según la empresa y el giro a la que pertenezcan.

En general las áreas donde se aplican controles y se pone atención de los resultados que se obtienen, en orden prioritario son:

- VENTAS
- PRODUCCIÓN
- COMPRAS
- CONTABILIDAD Y FINANZAS
- ADMINISTRACIÓN

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. especifica que los objetivos básicos de control interno son cuatro:

- 1) La protección de los activos de la empresa;
- 2) La obtención de información financiera veraz, confiable y oportuna;
- 3) La promoción de eficiencia en la operación de la entidad; y
- 4) Que la ejecución de las operaciones se adhiera a las políticas establecidas por la administración de la entidad.

⁸⁴ Koontz & O'donell. Op. Cit., 1988, pág. 514.

El control interno establece una serie de pautas basadas en normas que lo hacen ser fin y principio de la organización, las generalidades anteriores son aplicables al Sector Paraestatal porque si bien externamente son entes que deben rendir informes y dar cuentas a agentes externos a ellos, también es cierto que son negocios en marcha que internamente actúan y se componen igual que cualquier otra empresa privada.

En las paraestatales, el control interno no es ajeno ni extraño al que se puede ver aplicado en las empresas privadas y por ley o leyes, los controles de las paraestatales tienen el propósito de, además de conseguir que se logre el objetivo de producción de bienes y/o servicios, dar transparencia a las actividades y resultados que muestran estas empresas públicas.

El primer control interno y de procedencia externa para las paraestatales, por su autorización, es el Presupuesto de Egresos de la Federación en el cual está marcado el techo financiero y de recursos que la entidad debe a ejercer, además se está delineando el destino de dichos recursos asignados a la empresa. Aunado a esto, se encuentra toda una serie de información, que las entidades deben elaborar bajo un carácter económico-financiero-presupuestal que les marca la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento (CIGF), información de entrega periódica y que sirve para analizar y controlar el ejercicio del presupuesto, entre otra de sus utilidades.

El control interno de las paraestatales en general está integrado por los siguientes procedimientos:

- ✓ Procedimiento de recepción, guarda y distribución de materiales.
- ✓ Procedimiento de Adquisiciones
- ✓ Procedimiento de Obra Pública

- ✓ Procedimiento de Contratación de Deuda Pública
- ✓ Procedimiento de Ventas
- ✓ Procedimiento de Cobranza
- ✓ Procedimiento de Depósito de Recursos Financieros en Instituciones de Crédito
- ✓ Procedimiento de Registros Contables
- ✓ Procedimiento de Autorizaciones Presupuestales
- ✓ Procedimiento de Baja y Destino Final de Bienes Muebles e Inmuebles
- ✓ Procedimiento de Producción de bienes y prestación de servicios
- ✓ Procedimiento de Asignación interna de recursos presupuestales, etc.

Cada procedimiento representa un control basado en las necesidades internas y en la normatividad externa y no son exclusivos de algún ente o entidad ni representan la totalidad que se utiliza, pero sí dejan ver su diversidad y la manera en que cada entidad puede diseñar sus propios controles internos.

Estos procedimientos son en sí los controles instrumentados para vigilar la propia operación de las paraestatales y que en algunos casos son muy rígidos debido a la normatividad que los implanta, encontrándose que en ocasiones no se llevan a cabo, o sea se pasan por alto total o parcialmente.

Además, hay que tener presente que el control interno de la empresa pública está lleno de dilemas, pues estos se ajustan al momento coyuntural, al momento político y social que viva el país, pues cuando se pretende dar imagen positiva al ámbito de control se publican los errores con el fin de que se note que se está trabajando y vigilando la actividad empresarial del Gobierno Federal, por el contrario en ocasiones este control se llena de flexibilidad y se permiten

errores o desviaciones de índole diversa, como consecuencia de que no existe la sanción directa a las faltas y las acciones correctivas son casi inexistentes.

Debido a que se realizan periódicas remociones de cuadros directivos, convirtiendo, en la mayoría de ocasiones, la gestión de la empresa pública en un escaparate político y no en un negocio en marcha donde se exijan resultados congruentes y se ponga al frente de ellos a gente idónea, resultando, en la mayoría de ocasiones, contraproducente pues se pierde el sentido del control en beneficio de los errores de los mandos superiores y por ende el descuido de las funciones y operaciones en general, llevando con esto al detrimento empresarial de las paraestatales.

Lo anterior pone de manifiesto una laguna en la normatividad, y el control que emana de ésta, pues aunque en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su título quinto norma el control y evaluación del gasto público que en general se definiría como la vigilancia del buen funcionamiento y manejo de los recursos de la entidad, así como enuncia de manera general las obligaciones de los órganos de auditoría de las entidades, por lo que en la mayoría de sucesos la actuación de ese órgano, los resultados que obtengan y las sanciones que puedan derivarse estarán sujetas a decisiones o instrucciones del titular de la entidad.

3.5 EL PAPEL DE LAS DEPENDENCIAS GLOBALIZADORAS

Las dependencias conocidas como globalizadoras son dos: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Estas tienen la obligación, responsabilidad y derecho de participar en el control y vigilancia de todas las entidades paraestatales.

A pesar de que el Sector Paraestatal está dividido por sectores y cada entidad pertenece a algún sector y por lo tanto la cabeza de sector se encarga de vigilar y controlar, se erigieron, por la naturaleza que encierra y los asuntos que correspondían, a éstas Secretarías de Estado como globalizadoras, papel que desempeñan aún cuando también son cabezas de sector, excepto SFP.

La función que desempeña cada una de éstas, a nivel general es la siguiente: SHCP norma, vigila y autoriza y SFP vigila, supervisa e impone sanciones.

Estas funciones parten de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en sus artículos correspondientes marca las facultades de cada una de las globalizadoras, siendo éstas las siguientes⁶⁵:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades de gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente de Economía) y con la participación de las dependencias que correspondan; y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

⁶⁵ Véase artículos 31, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Asimismo le corresponde proyectar la planeación nacional del desarrollo; Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República; Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares; Establecer normas, lineamientos y políticas de administración, remuneración, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal; Regulará la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal; Emitir o autorizar, en consulta con la SFP, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que implique modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior; Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación; Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, establecer las normas y procedimientos para la organización,

funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de formación geográfica, así como coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal; Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la administración pública federal.

A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los asuntos siguientes: Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control; Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal; Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; Realizar, por si o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y

entidades de la administración pública federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas; Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal; Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad; Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia o juntas de gobierno y administración de las entidades de la administración pública paraestatal; Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades; y las demás que le encomiendan expresamente las leyes y reglamentos.

Con todo ello a la SFP se le confiere la verificación y vigilancia de todo lo que ambas globalizadoras norman sin menoscabo de la vigilancia individual que realicen cada una.

Las leyes que tiene como objeto reglamentar determinada operación confieren a las dependencias globalizadoras facultades para que vigilen su correcta aplicación.

Su función ha hecho que sean ellas las que integren, en la mayoría de ocasiones, miembros a los órganos de gobierno de las paraestatales y que a partir de las reformas administrativas a la

fecha, se hayan integrado en la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento y que del cumplimiento de esta Comisión se solicite a las paraestatales información periódica de tipo financiero, contable, económico y presupuestal para poder evaluar la gestión administrativa del Sector o individualmente, en base a esto es que se ha instrumentado el Sistema Integral de Información (SII).

En conclusión, las dependencias globalizadoras son las que llevan el peso de la administración, control, evaluación y vigilancia del Sector Paraestatal, auxiliadas por las cabezas de sector y las mismas entidades y que por ser tan extenso el campo de su labor, por la amplitud de entidades que integran el Sector Paraestatal, es común que frecuentemente se omita el control o se deje de vigilar alguna función o tarea normal que realicen las entidades.

3.6 LA EFICIENCIA DE LA NORMATIVIDAD

La eficiencia entendida, de manera llana como la forma de realizar las cosas, tomando en cuenta tiempo y recursos empleados para lograr realizar alguna labor u objetivo, o sea, llegar a lo que se debe con la minimización o racionalización de recursos (humanos, materiales y financieros) y la normatividad como el conjunto de disposiciones emitidas por el órgano legislativo, en principio, y el ejecutivo en forma directa, o a través de las globalizadoras y cabezas de sector facultadas para ello, con objeto de regular, ordenar y sancionar las tareas y acciones comunes y extraordinarias de las entidades paraestatales y de las mismas dependencias y por consecuencia, de sus funciones y/o servidores públicos.

La normatividad dispone de un determinado comportamiento y más adelante lo exceptúan, con el fin de dar agilidad a trámites y permitir lo que en principio se prohibió, así es como se maneja

la normatividad en las entidades paraestatales y no porque sea vicio de ellas sino porque la misma normatividad crea ese círculo de vicio de prohibir y después exceptuar.

Lo anterior trae como consecuencia que exista un vago valor de la norma y un modo de evadirla, pues también en ellas muy pocas veces o casi nunca se plasman verdaderas sanciones por su incumplimiento.

La cuestión es si la normatividad ayuda a lograr los objetivos de las paraestatales, y origina un control sobre ellas, la respuesta es afirmativa, debido a que fue creada para lograr dar transparencia a todos los actos comerciales, económicos, financieros, administrativos, etc., de la empresa pública, sin embargo a la entidad también se le toma como un ente de proyección política, por ello, dependiendo del personaje público que esté al frente de la empresa y los nexos políticos, podrá evadir con cierta facilidad o cumplir con estricto apego la norma correspondiente.

Existen también algunos casos en que la normatividad no es eficiente debido a los rigurosos trámites administrativos que deben realizarse para efectuar alguna actividad y cumplir con el mandato, sin embargo esto se pensó con el fin de dar transparencia a todos los actos de la administración paraestatal.

Se concluye que la normatividad se creó para dar eficiencia y que ésta se logrará en la medida de lo siguiente:

- 1) Del conocimiento y habilidad del funcionario o funcionarios que estén al frente de cada una de las entidades.

- 2) De la actividad o acto del que se trate y su relación o tratado que se encuentre en la norma correspondiente.
- 3) Del grupo de normas que legislen sobre la materia.
- 4) Del grado de responsabilidad o falta de ella de los que apliquen la norma, y
- 5) Del grado de independencia y autonomía de la entidad de que se trate.

3.7 LA EFICACIA DE LA NORMATIVIDAD

La eficacia se define en "hacer lo que se tiene que hacer". Está íntimamente ligada con la eficiencia, pues mientras la segunda nos mide la rentabilidad, racionalidad, etc., de algo, (procedimiento, proceso productivo, etc.), la primera nos habla del cumplimiento, del logro del objetivo. Ésta se encamina a lograr lo que se planeó o programó sin importar los factores específicos de economía, racionalidad, maximización, etc., sólo llegar a la meta, cumplir los objetivos, obtener el resultado deseado. La normatividad y la eficacia se conjugan, puesto que sólo importa hacer lo que se debe hacer y no cuanto, cuando, como, porque, etc., y partiendo desde ese punto de vista, la normatividad si es eficaz en cuanto al logro del control y ayuda para las entidades paraestatales.

Sólo que aquí surge el problema de que la eficacia de la normatividad dependen de quien vigile su cumplimiento y las sanciones que puedan existir por el incumplimiento de la misma. La normatividad, desde el punto de vista de hacer lo que se tiene que hacer, si es eficaz, puesto que pone e indica líneas de acción para lograr que se cumpla con los propósitos programados por las entidades paraestatales.

Con lo anterior no se afirma que la ley o normatividad esté enfocada para que la empresa pública logre lo que debe sin importar costos y/o beneficios, si no que la eficacia es más directa

"hacerlo" y por lo tanto la normatividad aplicada bajo esta premisa es fácil de comprender, puesto que si la misma impone que se debe de tener un procedimiento para adquisiciones o para contratación y realización de obra pública, solo se debe cumplir con este requisito, pero no por ello ya se cumplió totalmente con la ley, sino que este procedimiento se dispuso para lograr comprar o contratar al que mejores opciones otorgue (precio, financiamiento, tiempo, calidad, etc.) a la entidad y por lo tanto la ley o normatividad estará cumpliendo las dos funciones, eficaz al plantear un procedimiento para la actividad y ejecutarlo; y eficiencia, cuando por medio de ese procedimiento se obtienen las mejores condiciones para efectuar la operación.

Es por lo anterior que la ley o normatividad en términos generales es eficaz, cuando se logra que la entidad cumpla con sus programas, metas u objetivos inicialmente trazados, que se apegue al sistema de contabilidad implantado por la autoridad correspondiente, que su estructura sea autorizada como se debe, que su vigilancia se inicie desde su órgano de gobierno, etc., pero no garantiza que esto se dé en las mejores condiciones para la propia entidad y en general para la administración pública federal.

CAPITULO 4

FINANZAS PÚBLICAS Y SU FISCALIZACIÓN

Este capítulo tiene por objetivo analizar la estructura de la Cuenta Pública como elemento de control y como instrumento informativo, para derivar hasta donde se puede conocer el control financiero de las paraestatales. También se analiza el control que se ejerce sobre el sector paraestatal a través de despachos de contadores que lo auditan y emiten opinión sobre aspectos de su actuación. Asimismo, se presenta la actividad de la fiscalización de la H. Cámara de Diputados ejercida mediante su órgano técnico con lo que se da cumplimiento al mandato constitucional de revisar las finanzas del gobierno y las funciones que se ejercieron.

4.1 CUENTA PÚBLICA

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados por mandato constitucional, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances de la acción del gobierno federal en el desarrollo de sus programas reflejados en los aspectos económico y social del país.

Desde un punto de vista estrictamente técnico-administrativo, a la Cuenta Pública se le puede definir como: el documento en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, para someterla a la consideración del Ejecutivo Federal, quien a su vez la somete a la H. Cámara de Diputados, documento que mediante cifras muestra la actuación del Gobierno Federal.

En nuestro sistema político, calificado como democrático, donde el gobierno proviene del pueblo, los gobernantes deben informar sobre lo que hacen con los recursos de los que los proveen, o autorizan a usar los gobernados para la administración o gobierno de la República.

La elaboración de ésta es una de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se rige por un marco legal compuesto fundamentalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.⁸⁶

Tiene como objetivo ser el informe por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica a los representantes del pueblo y al pueblo mismo cómo, cuándo y en qué fueron erogados los recursos financieros bajo su administración, o sea como fue ejercido el gasto público; así como convertirse en herramienta fundamental para que la representación popular, H. Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria que dicha Cámara juzgue pertinente e incluso llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorías, a las entidades que considere lo ameritan.⁸⁷

La Cuenta Pública es un informe público, catalogado como un documento de interés general y, por ende, útil a todos los sectores de la población.

La utilidad de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal comprende diversos ámbitos como comprobar si los resultados se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos aprobados, verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, verificar el

⁸⁶ Véase artículos del 112 al 129 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

⁸⁷ Véase Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

origen y destino de los recursos autorizados y ejercidos, medir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas, realimentar el proceso de planeación y presupuestación, así como ser un instrumento de información a la población del como, cuando y en que forma fueron erogados los recursos financieros del Estado.

Las entidades públicas sujetas a control presupuestal, tanto en lo particular como en su conjunto, encuentran en la Cuenta Pública un elemento valioso para conocer los logros alcanzados por el Sector Gubernamental donde se ubican y de esta manera tener elementos de juicio para evaluarlo y normar la orientación de sus planteamientos futuros, independientemente de que, en su caso, podrán prever la superación de aquellos obstáculos que hayan podido impedir el pleno cumplimiento de las metas que fueron trazadas.

El Poder Legislativo, representado por la H. Cámara de Diputados en cuanto a la fiscalización, que realiza por conducto de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, del accionar del Ejecutivo Federal, en materia administrativa, vería multiplicados sus esfuerzos si no contara con la información proporcionada por la Cuenta Pública.

Para los sectores privado y social, así como para los ciudadanos en general, este documento informativo viene a ser un mecanismo útil para conocer, según el grado de interés particular, cuál ha sido el proceder financiero de la Administración Pública y, por tanto, hasta dónde han sido obtenidos los beneficios colectivos de la adecuada aplicación del gasto público.

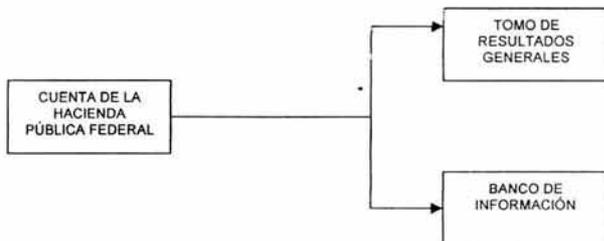
La estructura de la cual se compone este documento es un tomo de Resultados Generales y el Banco de Información, cada uno de estos contiene información útil y vinculada con el otro. El tomo de Resultados Generales muestra los aspectos más relevantes de la gestión financiera del sector público con base en la información presupuestaria con un enfoque eminentemente

económico. Incluye entre otros aspectos el Panorama Económico y Resultados de Finanzas Públicas, Política de Ingresos, Política de Gasto, Estrategias específicas de Gasto Público, Orientación Funcional del Gasto, Funciones de Desarrollo Social, Productivas, de Gestión Gubernamental, Política de Deuda, y Estados Financieros y Presupuestarios Básicos.

El Banco de Información contiene los datos de mayor detalle en materia presupuestaria, financiera y programática de las dependencias del Gobierno Federal y de los organismos y empresas del Sector Paraestatal de control presupuestario directo, los cuales sirven de soporte y apoyan los trabajos de revisión, análisis y fiscalización de la gestión pública que realiza la H. Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación.

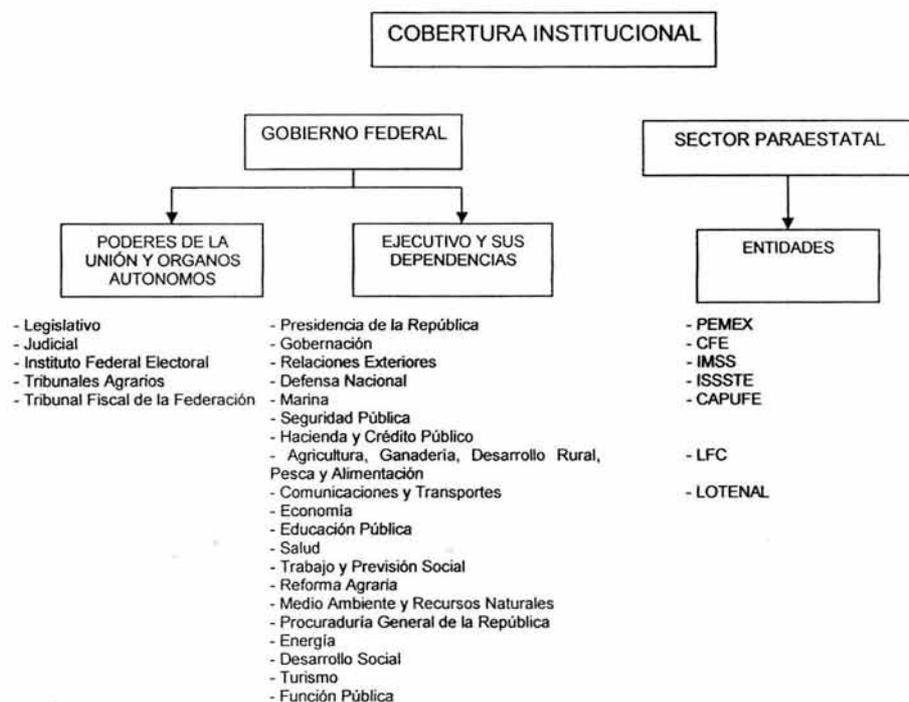
Este Banco de Información se estructura en tres apartados, el primero incluye información consolidada del Sector Público Presupuestario, del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal de control presupuestario directo; el segundo contiene información presupuestaria y programática de cada ramo general y dependencia del Gobierno Federal; y el tercero comprende información de cada organismo y empresa del Sector Paraestatal de control presupuestario directo.

De manera esquemática la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se compone de la forma siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

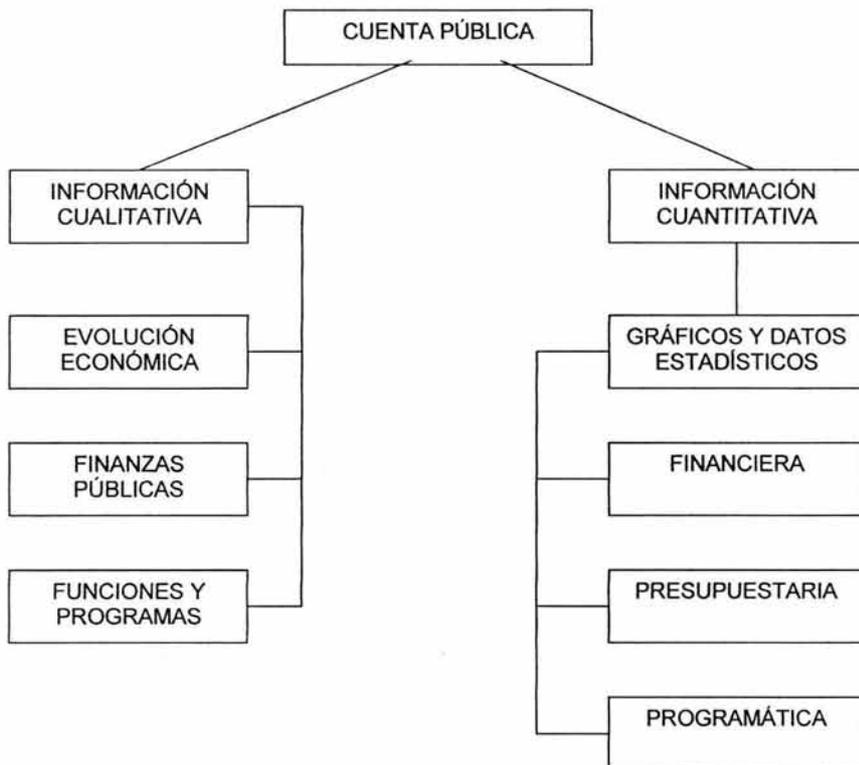
La cobertura de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es la siguiente:⁸⁸



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

En la Cuenta Pública se integra información tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, por lo tanto en de ella se puede obtener el tipo de política aplicada por el ejecutivo federal en materia de finanzas públicas, objetivos perseguidos, acciones realizadas y logros, así como una vinculación con el contexto económico nacional. En términos globales la información que este documento proporciona es:

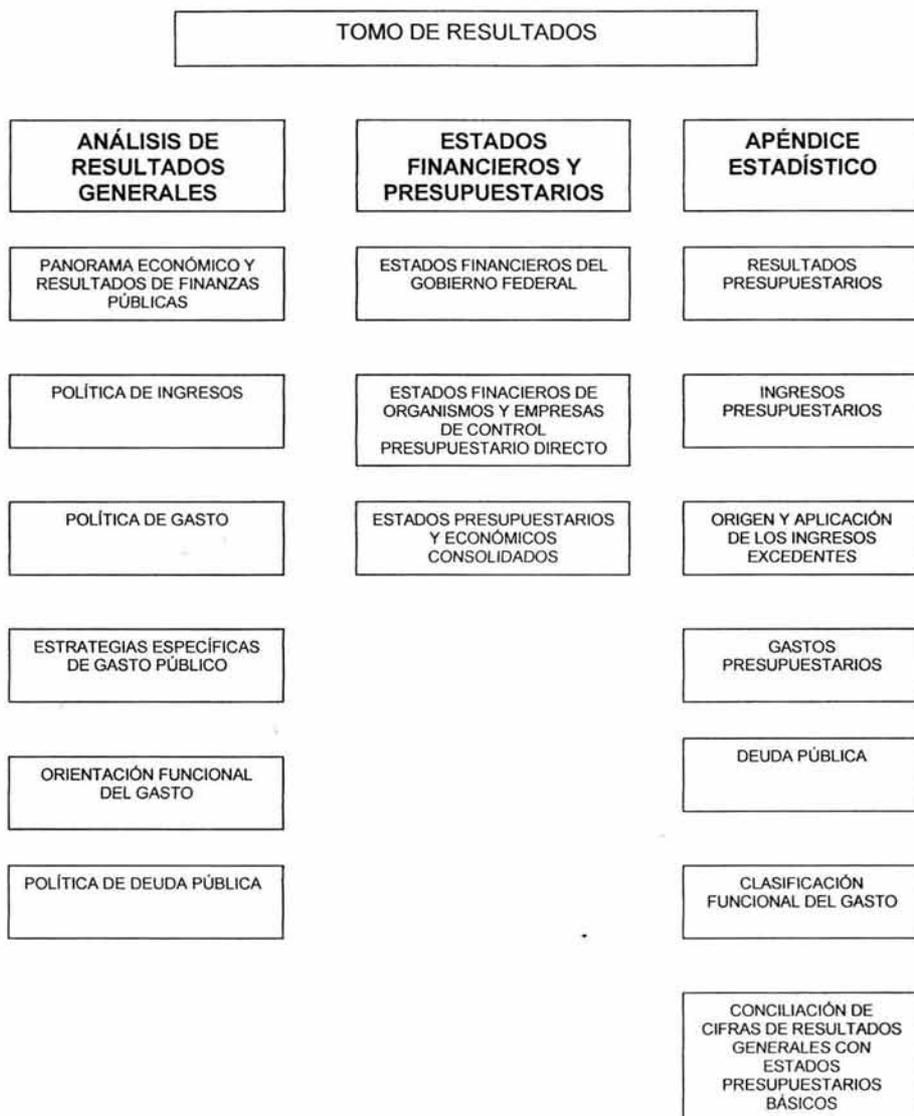
⁸⁸ Véase Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio 2000



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

La información cuantitativa abarca el conjunto de estados que sustentan los aspectos cualitativos, generalizándose en tres ámbitos, **financiero** a través del que se muestran los derechos (activos), obligaciones (pasivos) y la composición y variación en el patrimonio (capital) al cierre del ejercicio fiscal; **presupuestario** se refiere a las previsiones presupuestales de ingresos y egresos de la federación y a los resultados finales obtenidos por dependencias y entidades, por lo tanto son comparativos y derivándose una primera evaluación de las cifras que se presentan; y **programático** mediante el cual se reportan los cumplimientos de cada uno de los programas autorizados presentados como componentes de las funciones instrumentadas por cada dependencia y entidad.

La estructura del tomo de Resultados Generales⁸⁹ y del tomo de Banco de Información es la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

⁸⁹ Véase índice del tomo de Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000.



Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

De acuerdo con la estructura establecida en el tomo de Resultados Generales se puede ubicar la sección o parte que se desee analizar, así como el vínculo con otros apartados de dicho tomo o con el banco de información cuando se requiera del detalle presupuestal, económico o financiero de la gestión financiera del Gobierno Federal.

4.2 DICTAMEN DE ESTADOS FINANCIEROS

Las entidades del sector paraestatal de control presupuestario directo o indirecto, grandes o pequeñas deben por normatividad ser dictaminadas en sus cifras financieras y presupuestales por despachos de contadores, los cuales deben de ser designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente de la Función Pública), debido a que es una de sus funciones conforme a lo establecido en el artículo 37, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La contabilidad financiera es una técnica que se utiliza para producir sistemática y estructuralmente información cuantitativa expresada en unidades monetarias que refleja las transacciones que realiza una entidad económica y de ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, con objeto de facilitar a los diversos interesados tomar decisiones en relación con dicha entidad económica.

La información contable en principio, así como la presupuestal, tiene como características el ser útil, confiable y provisional, es decir posee un contenido informativo y oportuno con significado que se encuentra revestido de relevancia, veracidad y comparabilidad, lo cual aporta seguridad al revelar con estabilidad y objetividad la situación de un ente del que se pueden verificar sus cifras, lo que da una base para prever, planear y tomar decisiones respecto del rumbo de ese ente.

Para lograr que la información financiera cuente con las características anteriores se deben seguir ciertos principios que conduzcan a establecer la delimitación e identificación del ente económico, definir las bases de cuantificación de las operaciones y normar la presentación de la información financiera cuantitativa presentada en los estados financieros.

Para efectos de los entes económicos públicos, a tales principios se les denomina "Principios Básicos de la Contabilidad Gubernamental" definidos como los elementos esenciales, para sustentar el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general de la contabilidad gubernamental.

Sin entrar en materia, los Principios Básicos de la Contabilidad Gubernamental describen las características que delimitan e identifican a los entes económicos, establecen las bases para cuantificar sus operaciones y se refieren a la presentación de la información de éstos.

El Gobierno Federal (Ejecutivo Federal) mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha diseñado normatividad encaminada a coadyuvar con los entes públicos (Sector Paraestatal) a dar cumplimiento a los Principios Básicos de la Contabilidad Gubernamental, siendo una de estas la Circular Técnica NIF-06 Bis "Norma de Información Financiera para el reconocimiento de la inflación".

En dicha NIF-06 Bis se distinguen las empresas y organismos que producen y ofrecen bienes y servicios de las que cumplen una función eminentemente social; asimismo, define que las entidades paraestatales deben contar con información financiera acorde a la realidad, y para reflejar los efectos de la inflación deben cumplir la norma que atienda sus propias

características, recomendando la adopción generalizada del Método de Ajuste por cambios en el Nivel General de Precios.

La NIF-06 Bis en cuatro apartados identifica los entes que deben estar sujetas a ella:

- A) Entidades paraestatales que ejercen funciones exclusivas del Estado
- B) Instituciones de crédito, seguros y fianzas
- C) Entidades paraestatales que realizan operaciones mercantiles
- D) Entidades paraestatales no lucrativas

En una forma breve los entes paraestatales sujetos a cada uno de los apartados de la NIF-06 Bis es la siguiente:

NORMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIF-06 BIS IDENTIFICACIÓN DE ENTES SUJETOS A LA NORMA			
APARTADO A	APARTADO B	APARTADO C	APARTADO D
<ul style="list-style-type: none"> • Lotería Nacional para la Asistencia Pública • Comisión Federal de Electricidad • Luz y Fuerza del Centro • PEMEX y subsidiarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito • Fondo Nacional de Habitaciones Populares • Fondo Especial para el Financiamiento Agropecuario 	<ul style="list-style-type: none"> • Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos • Aeropuertos y Servicios Auxiliares 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado • Instituto Mexicano del Seguro Social

Fuente: Norma de Información Financiera NIF-06 Bis.

Conforme a las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a la SFP, ésta emite lineamientos para asegurar la presentación homogénea de los informes de auditoría externa en función de las necesidades de información de sus distintos usuarios.

Ante la SFP las firmas independientes de despachos participantes asumen el compromiso de coadyuvar con el Gobierno Federal en el desempeño de sus funciones de fiscalización y, en

consecuencia, se espera que los informes de auditoría reflejen los resultados de una revisión realizada conforme a las normas y principios de auditoría generalmente aceptados en México.

En general se espera que los auditores externos establezcan un vínculo de coordinación efectivo con los servidores públicos de las entidades, de manera tal que definan un cronograma de entrega de información que permita la preparación oportuna de la información y cifras requeridas para el cabal desarrollo de la revisión, en sus distintas fases.

Para el desarrollo de los trabajos de auditoría con fines de dictaminar los estados financieros de las entidades se realizan las actividades siguientes: Las firmas de contadores públicos independientes se designan por la SFP como auditores externos del sector paraestatal, en apego a las disposiciones legales aplicables para la contratación de servicios en el sector público y a efecto de formalizar la relación de trabajo entre la SFP, los despachos de auditores externos y las entidades paraestatales, se suscribe un contrato de prestación de servicio de auditoría entre el representante legal de la entidad y el socio apoderado de la firma que se trate con la intervención de servidores públicos de SFP. Asimismo se establece la mecánica de pago, de conformidad con las características del ejercicio de que se trate.

En general los trabajos que desarrollan los despachos se circunscriben a revisar:

- A) Asuntos Contables
- B) Áreas de riesgo
- C) Hechos sobresalientes que modifiquen sustancialmente la operación
- D) Apoyo del órgano interno de control (auditoría interna)

En este sentido y respecto al inciso a), los despachos responsables de dictaminar la situación financiera de las entidades paraestatales tienen la responsabilidad de indicar si existen asuntos

que requieran un tratamiento especial en cuanto a principios de contabilidad extranjeros, reglas especiales determinadas por organismos gubernamentales, o reglas especiales de registro, revisión y evaluación diferentes a los principios de contabilidad generalmente aceptados o a las normas de auditoría generalmente aceptadas en México.

Mencionar el estado que guarda la contabilidad, en cuanto a su oportunidad para la preparación de los estados financieros. En caso de existir o de preverse atraso en el registro contable de las operaciones de la entidad, el auditor deberá señalar claramente sus causas y de qué naturaleza son, indicando si estas situaciones repercutirán en la discusión, firma o entrega de los informes de auditoría.

Asimismo, deberá señalar el grado de vinculación entre los registros contables y los presupuestarios, y si la entidad lleva a cabo conciliaciones –en su caso- entre esos registros, así como su periodicidad.

Adicionalmente, se deberá plasmar un breve comentario sobre el ambiente del procesamiento electrónico de datos, y si los sistemas informáticos existentes cubren el volumen de operaciones para su revisión a través de medios magnéticos.

Por lo que se refiere al punto b) se debe presentar una síntesis respecto de las áreas de riesgo más importantes que, desde su punto de vista, afecten negativamente la capacidad de la entidad para registrar, procesar, resumir y reportar información financiera, y de que –de no subsanarse- puede ameritar la aplicación más extensa de procedimientos de auditoría.

Conforme al inciso c) los despachos de auditoría deben establecer si la entidad se encuentra en circunstancias de liquidación, venta o transferencia, nuevas inversiones de capital, ampliación

de operaciones, cambio de mercado, modificaciones al objeto social y otros hechos similares; cuando no existan éstos o no se prevean para el cierre de ejercicio, deberá mencionarse así, también se indicará los factores externos al ente auditado que pueden afectar lo apropiado de las conclusiones de auditoría o el énfasis del trabajo.

Respecto del apoyo al órgano interno de control, los despachos deben coordinarse con los auditores internos para obtener de dicha área los trabajos realizados y aprovechar lo ya realizado en el ente auditado.

Los productos visibles, resultado de los trabajos desarrollados por los despachos que dictaminan la situación financiera de las entidades son:

I. Cuaderno de dictamen, estados financieros y notas

Los despachos redactan en plural su dictamen refiriéndose tanto al ejercicio sujeto a revisión como al inmediato anterior.

Para ello los despachos pueden emitir una opinión positiva "limpia" cuando estiman que todo es correcto en cuanto al cumplimiento de principios contables y en la aplicación plena de los procedimientos de auditoría elegidos en su muestra y amplitud. Opinión con salvedad, en los casos en que existe un cumplimiento parcial de principios contables o en la aplicación de reglas particulares. Opinión con excepción, cuando el auditor estima que existió una limitación en la aplicación de los procedimientos de auditoría elegidos en su alcance y muestra. Abstención de opinión cuando por limitaciones del auditor externo en el desempeño de su trabajo, de tal forma que no le permite en términos razonables expresar opinión alguna sobre los estados financieros, es decir literalmente establecen "Me reservo mi opinión". Negación de opinión, cuando de plano,

el auditor con base en las pruebas aplicadas y evaluado la situación financiera y el ambiente de control y de información del ente, concluye estar en contra de las prácticas, registros o procesos seguidos por la empresa o en su caso, por su inexistencia, es decir, "no estoy de acuerdo en".

Algunos ejemplos de opiniones o dictámenes contenidos en los informes que los despachos de contadores públicos entregan a la SFP, como resultado de la dictaminación de las entidades paraestatales son:

"En nuestra opinión, los estados financieros antes mencionados, representan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera del ente, al 31 de diciembre de 2000, los resultados de sus operaciones, las modificaciones en el patrimonio y los cambios en la situación financiera, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados".

"En nuestra opinión, excepto porque el reconocimiento de los efectos de la inflación en la información financiera y el pasivo laboral por concepto de jubilaciones, primas de antigüedad y otras compensaciones al retiro de personal se hizo con base en la normatividad para Entidades Paraestatales establecida en las Normas de Información Financiera NIF-06-BIS y NIF-08, respectivamente, la cual difiere en algunos aspectos importantes de los principios de contabilidad generalmente aceptados, según se explica en el párrafo anterior, los estados financieros presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la entidad, a 31 de diciembre de 2000 y 1999, y los resultados de sus operaciones, las variaciones en su patrimonio y los cambios en la situación financiera, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados".

"Nuestra revisión a los estados financieros al 31 de diciembre de 2000 y 1999, estuvo sujeta a la siguiente limitación:

- a) En 1999 no contamos con los elementos suficientes para poder auditar la mayor parte de las cuentas por cobrar, ni con elementos suficientes con los que pudiéramos probar la suficiencia de la reserva para cuentas de cobro dudoso.

De los mencionado en el párrafo anterior, no nos permitió por consecuencia, no nos cercioramos de la adecuada clasificación y presentación de las cuentas por cobrar a corto y largo plazo dentro del Balance General".

Los estados financieros básicos y sus notas se presentan de manera comparativa con los del ejercicio inmediato anterior, que acompañados de las notas explicativas incluirán la información necesaria para cumplir con los requisitos de presentación y revelación suficiente, establecidos por los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

II. Cuaderno de dictamen presupuestal e informe ejecutivo

La opinión del auditor externo en este ámbito se basa en el examen de los estados analítico de ingresos presupuestales y del ejercicio presupuestal del gasto, por lo cual las entidades proporcionan los estados presupuestales definitivos de cierre, que en principio deben coincidir con los datos utilizados para la rendición de la Cuenta Pública.

III. Dictamen Fiscal

El auditor externo debe emitir el dictamen para fines fiscales de las entidades paraestatales, ajustándose a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y a las disposiciones que en la materia emita la SHCP.

Otros productos que deben entregar los despachos son:

- 1) Carta de sugerencias
- 2) Informe de evaluación sobre la gestión del Órgano Interno de Control
- 3) Informe de irregularidades
- 4) Dictamen o informe sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales en el Código Financiero del D.F.
- 5) Dictamen sobre la información adicional que acompaña a los estados financieros básicos dictaminados
- 6) Dictámenes sobre aportaciones de seguridad social y para el INFONAVIT

4.3 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

4.3.1 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO INSTITUCIÓN

La fiscalización superior, en términos corrientes, se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para vigilar y verificar la actuación del Gobierno Federal respecto del ejercicio y aplicación de los recursos económicos, principalmente. Para realizar esta tarea la Cámara de Diputados se auxilia de un órgano técnico denominado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, conocido comúnmente como la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda).

La creación del nuevo órgano de fiscalización inicia con las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 mediante los que se facultó al Congreso de la Unión entre otros aspectos para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.⁹⁰

⁹⁰ Véase Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 2000 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se crea la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda), a la que se le confiere la facultad de fiscalización superior de la Cuenta Pública, con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.⁹¹

La fiscalización superior tiene por objeto la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública respecto de programas aprobados; conceptos y partidas presupuestales; apego a la normatividad en cuanto a la obtención de financiamiento; gestión financiera; recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales; actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones; además de imponer las responsabilidades a que haya lugar y las sanciones resarcitorias correspondientes.⁹²

El producto de la revisión y fiscalización superior que realiza la Auditoría Superior de la Federación es el Informe de Resultados, el cual debe contener los dictámenes de la revisión practicada; la verificación del cumplimiento de programas; el resultado de la verificación del cumplimiento de principios básicos de contabilidad gubernamental; los resultados de la gestión financiera; el apego que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales realizaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las desviaciones presupuestarias detectadas; comentarios y observaciones de los auditados; pliegos de observaciones y procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones u otros tipo de acciones.⁹³

⁹¹ Véase artículos 3º, 12, 16, 17 y 19 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁹² Véase artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁹³ Véase artículos 3º, 31 y 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

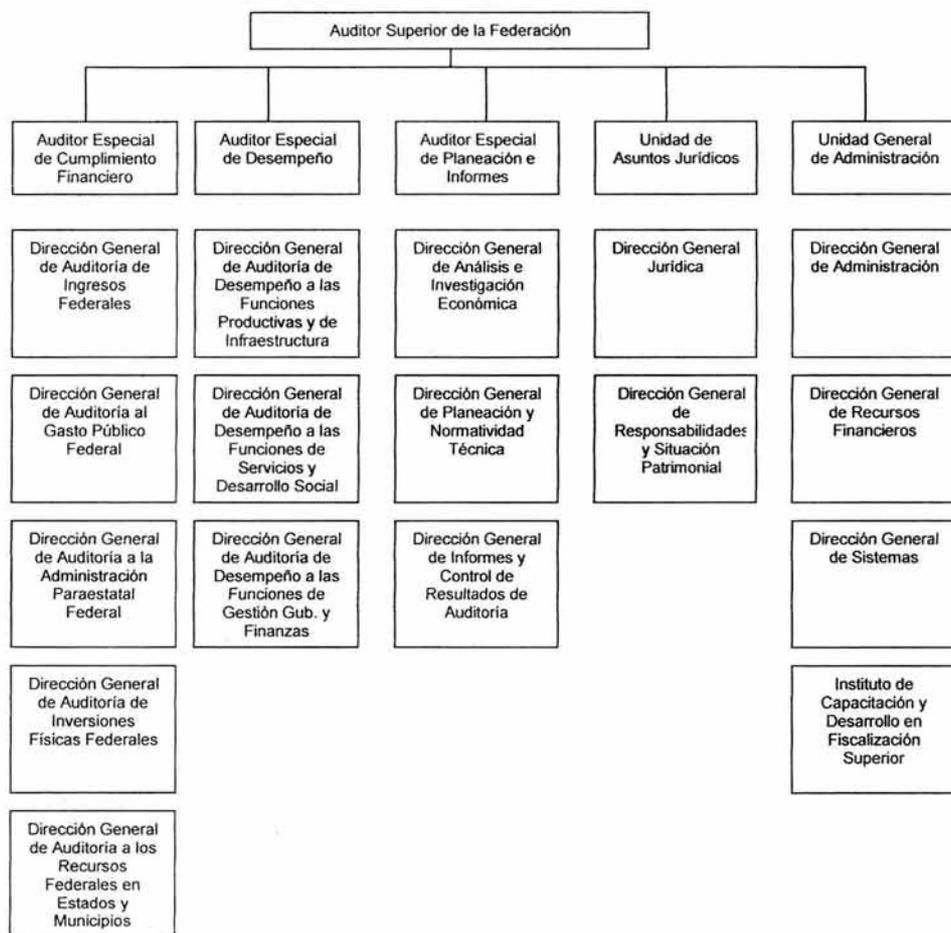
Respecto de la organización interna e integración de la Auditoría Superior de la Federación, está iniciada con el Auditor Superior de la Federación al frente de la misma,⁹⁴ que es auxiliado en sus funciones por tres Auditores Especiales, así como titulares de unidades, directores generales, directores de área, subdirectores, auditores y demás servidores públicos.⁹⁵

Derivado de las facultades conferidas a la Auditoría Superior de la Federación y de las funciones que debe realizar, ésta tiene la estructura organizativa siguiente:⁹⁶

⁹⁴ Véase artículos 68, 69, 71, 72, 73 y 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁹⁵ Véase artículos 75, 76 y 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁹⁶ Véase artículo 2º, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.



Fuente: Elaboración con base en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

4.3.2 LA ACTIVIDAD DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La actividad de la Auditoría Superior de la Federación esta encaminada a ejercer funciones de fiscalización que conduzcan a mejorara la organización y funcionamiento de los entes

susceptibles de ser fiscalizados y con ello convertirse en un elemento de control externo entre otras de las empresas publicas o del llamado sector paraestatal.

De acuerdo con le artículo 3º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación, "tiene a su cargo la fiscalización superior de la (...) Cuenta Pública" para lo cual el artículo 16 le asigna entre otras atribuciones la de establecer "los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de la Gestión Financiera"

La misma Ley de Fiscalización Superior de la Federación dispone en el artículo 4º. que son "sujetos de fiscalización superior los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas" que constituyen el universo fiscalizable, amplió en términos de monto, número de entes y cantidad de operaciones, los cuales solo es posible auditar y revisar mediante muestras seleccionadas bajo criterios técnicos que se establezcan previamente.

Lo anterior hace evidente la necesidad de planear las tareas de la fiscalización superior, con objeto de determinar los elementos o componentes esenciales del universo citado, así como programar y dirigir las auditorías que practique la Auditoría Superior de la Federación bajo criterios precisos y premisas claras, con el propósito de conferirles el mayor grado posible de confiabilidad a los resultados obtenidos; para que ello a su vez conduzca a la formulación de observaciones y recomendaciones relevantes y representativas.

Para tales efectos, y con base en las facultades que la Ley otorga a la Auditoría Superior de la Federación en materia de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública), se ha entendido por planeación de la fiscalización superior la selección racional y sistemática de los sectores, funciones, subfusiones y actividades institucionales que en el Plan

Nacional de Desarrollo (PND) les asigna un carácter estratégico y prioritario, así como la referida a las dependencias, entidades, unidades responsables, rubros de ingreso y capítulos, y conceptos de gasto, que registren los resultados y variaciones presupuestales o programáticas de mayor significación, y que por tanto, en ambos casos deban considerarse como susceptibles de revisión.

En ese sentido, la planeación de la fiscalización superior comprende dos fase: la primera referida a la determinación de aspectos globales a auditar, por lo que podría considerarse como lo planeación general; y la segunda que alude a la identificación de elementos específicos a revisar, por lo que sería posible denominarla planeación específica.

Conforme a lo que establecía el PND 1995-2000, hace necesaria una metodología para la planeación general de la fiscalización de la Cuenta Pública que lleve a cabo la Auditoría Superior de la Federación, a fin de que tal proceso proporcione las bases que sustente la integración del Programa Anual de Auditorías y a partir de él se fijen objetivos, metas y prioridades; se asignen recursos humanos y materiales; se establezcan tiempos de ejecución; y se determine la coordinación de acciones entre las áreas administrativas involucradas.

Cabe destacar que con la instrumentación de esta metodología se detectan posibles indicios de auditoría aún antes de que se presente la Cuenta Pública, los cuales se corroboraran o complementaran en cuanto se da a conocer y se revisa tal documento.

Considerando el carácter que la Ley de Planeación le asigna al PND como instrumento rector de la gestión gubernamental, la Auditoría Superior de la Federación realiza la planeación de sus revisiones partiendo de considerar los objetivos plasmados en el Plan, de acuerdo con sus

diferentes vertientes de acción y los programas sectoriales correspondientes, como se indica a continuación:

OBJETIVOS, VERTIENTES Y PROGRAMAS SECTORIALES DEL PND 1995-2000

Objetivos	Vertientes	Programas Sectoriales
Preservar la integridad del territorio nacional y asegurar en el mismo la vigencia del Estado de Derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de la soberanía el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y fortalecer la identidad y cultura.	Soberanía	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa de Seguridad Pública y Protección Civil
Garantizar la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general ya que el Estado de Derecho constituye la solución ante el reto de un orden jurídico, que es la garantía para una convivencia social armónica y el pleno Desarrollo Nacional y excluye la oposición unilateral.	Estado de Derecho	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa de Procuración e Impartición de Justicia ➤ Programa de Prevención y Readaptación Social ➤ Programa de Empleo, Capacitación y defensa de los Derechos Laborales ➤ Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal
Ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales; además de que la democracia es la norma de conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad.	Desarrollo Democrático	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa de Modernización de la Administración Pública ➤ Programa para un Nuevo Federalismo
Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población de disfrutar de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución Política; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.	Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa Nacional de Población ➤ Programa Nacional de la Mujer ➤ Programa para superar la Pobreza ➤ Programa de Desarrollo Urbano ➤ Programa de Vivienda ➤ Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios ➤ Programa de Desarrollo Educativo ➤ Programa de Cultura, ciencia y Tecnología ➤ Programa de Educación Física y Deporte ➤ Programa de Reforma del Sector Salud
Promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde a favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia. Asimismo el crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por ende, se promueva el apego a la legalidad del comportamiento social y se sienten bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático. Por otra parte, el crecimiento económico depende no sólo del esfuerzo de inversión y ahorro, sino también de la eficiencia con que se utilicen los medios de producción y	Crecimiento Económico	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía ➤ Programa de Comercio Interior; Abasto y Protección al Consumidor ➤ Programa de Política Industrial y Desregulación Económica ➤ Programa de Política, Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones ➤ Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural ➤ Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes ➤ Programa de Desarrollo Informático ➤ Programa de Desarrollo del Sector Turismo ➤ Programa de Medio Ambiente

la mano de obra. Un crecimiento elevado, sostenido y equitativo también requiere condiciones de creciente estabilidad de precios.

- Programa de Pesca
- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
- Programa Hidráulico
- Programa para Atender la Agencia del Desarrollo Sustentable
- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Cabe destacar que en 1998 se incorporó la Nueva Estructura Programática (NEP), la cual introdujo numerosas modificaciones al esquema de las funciones programáticas anterior, igualmente la NEP realizó modificaciones a 11 programas sectoriales señalados en el PND 1995-2000, con lo que se elevó su número de 32 a 36, ya que se hicieron adiciones, se subdividieron algunos de los programas considerados originalmente, se eliminaron otros y a unos más se les cambió su denominación, como se observa a continuación:

PROGRAMAS SECTORIALES MODIFICADOS, ADICIONADOS O ELIMINADOS POR LA NEP

Programas sectoriales del PND	Programas sectoriales de la NEP
Programa de Procuración e Impartición de Justicia Programa de Seguridad Pública y Protección Civil	Plan Nacional de Desarrollo Programa Legislativo Programa de Impartición de Justicia Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia Programa Nacional de Seguridad Pública Programa de Protección Civil
Programa de Financiamiento del Desarrollo	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
Programa de Desarrollo Urbano Programa de Política Industrial y Desregulación Económica	Programa Nacional de Desarrollo Urbano Programa de Política Industrial y Comercio Exterior
Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones	
Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología	Programa de Cultura Programa de Ciencia y Tecnología
Programa de Pesca	Programa de Pesca y Acuicultura
Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables	Programa forestal y de Suelo
Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal Programa para el Desarrollo del Distrito Federal	Programa Sectorial Agrario
	Gasto no Programable

Fuente: Nueva Estructura Programática- SHCP

Debido a que originalmente el PND sólo cubría el ámbito del quehacer del Poder Ejecutivo Federal, y con el propósito de conservar la universalidad e integridad del gasto, en la NEP se

asignó a los Poderes Legislativo y Judicial los programas sectoriales Legislativo y de Impartición de Justicia, respectivamente. Con igual fin, para las dependencias y entidades no asociadas a algún programa sectorial (Presidencia de la República, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina), sus programas especiales y/o actividades institucionales se vincularon directamente a los objetivos planteados en el PND, por lo que el propio PND se consideró como un programa sectorial.

Asimismo, se creó en la NEP el programa sectorial Gasto no Programable, en el cual se agruparon el costo financiero de la deuda, los ADEFAS y las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

De acuerdo con la nomenclatura de la NEP los programas sectoriales más representativos en función del gasto ejercido y aquellos considerados como prioritarios o estratégicos, referente al presupuesto ejercido en cada programa sectorial en el periodo 1998-1999, fueron 13 programas los que representaron prácticamente el 97.0% del gasto total ejercido en el bienio, como se observa en el cuadro siguiente:

PROGRAMAS SECTORIALES
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 1998-1999

Núm. de Programa	Concepto	(Miles de pesos)			
		Presupuesto Ejercido 1998	Participación (%)	Presupuesto Ejercido 1999	Participación (%)
	Total de Programas	934,227,336.9	100.0	1,136,485,250.9	100.0
	Subtotal	904,025,614.9	99.8	1,101,357,302.4	96.9
01	Plan Nacional de Desarrollo	213,559,331.8	22.9	279,187,922.4	24.6
06	Programa Nacional de Seguridad Pública	3,779,339.3	0.4	9,777,620.2	0.9
11	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	14,079,071.8	1.5	17,350,765.2	1.5
12	Programa para Superar la Pobreza	19,224,947.5	2.1	24,548,693.7	2.2
14	Programa de Vivienda	906,446.0	0.1	430,902.7	N.S.
17	Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía	168,368,706.6	18.0	186,882,998.3	16.4
20	Programa Agropecuario y de Desarrollo Social	27,956,693.0	3.0	20,407,489.4	1.8
21	Programa de Desarrollo del Sector	27,567,341.1	3.0	25,241,326.7	2.2
23	Comunicaciones y Transportes	146,064,848.5	15.6	173,975,422.7	15.3
25	Programa de Desarrollo Educativo	7,441,493.9	0.8	8,046,077.9	0.7
27	Programa de Ciencia y Tecnología	27,903,170.4	3.0	34,487,806.8	3.0
33	Programa de Reforma del Sector Salud	9,572,381.2	1.0	10,419,052.8	0.9
36	Programa Hidráulico	237,601,843.8	25.4	310,601,223.6	27.3
	Gasto no Programable	30,201,722.0	3.2	35,127,948.5	3.1
	Otros				

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998-1999.

Ya que están determinados los programas sectoriales más relevantes, se procede a desagregarlos por ramos participantes, funciones, subfunciones, programas especiales y actividades institucionales. Posteriormente, se seleccionan las actividades institucionales más significativas en términos de sus montos y las variaciones en su participación en el gasto total del programa respectivo.

La planeación general, aporta los insumos indispensables para la planeación específica, ya que esta última parte de sus resultados para definir las dependencias, entidades y unidades responsables, así como rubros de ingresos y capítulos y conceptos de gasto, que por sus resultados y variaciones presupuestales o programáticas deberán considerarse para efectos de la elaboración del programa de auditorías.

A continuación, se analizarán los resultados referentes a la cuenta pública de 1999 de las actividades que llevó a cabo la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal

Federal (DGAAPF), una de las unidades administrativas auditoras de la Auditoría Superior de la Federación, debido a que por su esfera de competencia esta área enfoca sus esfuerzos de revisión a diversos aspectos de la empresa pública (adquisiciones, control presupuestal, ingresos, obra pública, servicios generales y personales, entre otros rubros).

Con ello esta Dirección General tiene una presencia acorde a los requerimientos de la H. Cámara de Diputados y en las entidades de control presupuestal directo, enfocadas a las áreas estratégicas para el Gobierno Federal, así como revisar aquellos aspectos que podrían derivar en actos de corrupción o ineficiencias en el servicio público.

Inicialmente, es conveniente resaltar el monto total de los gastos ejercidos por parte de las entidades paraestatales durante el ejercicio de 1999, considerando únicamente las de control presupuestal directo, que de acuerdo a sus atribuciones le corresponde revisar a la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal.

CUENTA PÚBLICA DE 1999
ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
ESTADO DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO POR CAPÍTULOS

(Millones de Pesos)

ENTIDADES	Servicios Personales	Materiales y Suministros	Servicios Generales	Bienes Muebles e Inmuebles	Obras Públicas	Inversiones Financieras y Otras Erogaciones	Deuda Pública	TOTAL
TOTAL	114,454.0	51,217.2	87,469.8	7,259.1	41,509.0	10,009.0	19,512.1	331,430.2
Petróleos Mexicanos	34,949.1	4,279.9	12,860.9	2,176.0	22,960.0	3,664.9	14,513.8	95,404.6
Comisión Federal de Electricidad	13,339.9	28,378.6	5,680.9	938.0	14,000.0	878.3	4,759.3	67,975.0
Luz y Fuerza del Centro	6,364.6	1,498.8	844.5	428.1	2,454.2	454.4		12,044.6
Ferrocarriles Nacionales de México	1,520.0	107.4	294.9	0.5	72.6	5.7	43.6	2,044.7
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	551.5	62.4	230.0	919.9	123.3	70.4		1,957.5
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	901.4	172.9	753.3	192.0	618.4	169.4		2,807.4
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	301.5	481.6	346.0		2.4			1,131.5
Instituto Mexicano del Seguro Social	47,046.9	12,924.6	49,085.1	2,485.6	1,105.2	873.5		113,520.9
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	9,213.1	3,225.9	16,854.9	109.5	164.3	3,834.6	195.4	33,597.7
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	266.0	85.1	519.3	9.5	8.6	57.8		946.3

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999 y Dictamen presupuestal de cada una de las entidades.

Como se puede observar, en el ejercicio de 1999, las entidades paraestatales de control presupuestal directo ejercieron un total de 331,430.2 millones de pesos, mientras que la Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal revisó operaciones por un monto total de 38,795.1 millones de pesos, lo que representa el 11.7%, sin embargo este porcentaje se vería disminuido si se considera el presupuesto ejercido por las entidades de control presupuestal indirecto y las cuentas de balance reportadas en estados financieros de las entidades del sector paraestatal. Considerando lo anterior se puede concluir que el alcance de las revisiones llevadas a cabo por la DGAAPF es limitado, lo que obliga establecer criterios al interior de la Dirección General y cumplir con las Normas de Auditoría establecidas; principalmente mediante un riguroso estudio y evaluación del control interno, para elevar la calidad, profundidad y representatividad de los trabajos de auditoría.

Durante el periodo de 1995 a 1999 la DGAAPF, en promedio, practicó revisiones a 46 entidades paraestatales por ejercicio mediante las cuales realizó 145 auditorías, también en promedio, (Anexo uno cuadro uno, dos y tres). Como se observa en las gráficas, el número de entidades auditadas y revisiones realizadas, con relación a la Cuenta Pública de 1999, representaron el nivel más bajo de los últimos del periodo referido, sin embargo es ese ejercicio en el cual la DGAAPF aumento su participación tanto cuantitativa como cualitativamente, considerando los resultados obtenidos, como se comenta a continuación.

Para efectos de la auditoría a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999, la DGAAPF programó un total de 75 auditorías correspondientes a 41 entidades; lo que representó una participación en el 19.8% del total de entidades paraestatales existentes (207), porcentaje que se considera limitado y que deriva de la reducida plantilla de personal.

Como resultado de las 75 auditorías practicadas, la DGAAPF emitió 634 Acciones Promovidas (Anexo uno, cuadro cuatro), de las cuales 432 son **recomendaciones**, que corresponden a sugerencias que hace la ASF a los entes auditados para corregir una observación de carácter administrativo, están orientadas a fortalecer el control interno.

Asimismo, se emitieron 139 **solicitudes de intervención** a los órganos internos de control, mediante las cuales se les solicitó que en el ámbito de sus atribuciones revisen y, en su caso, procedan al fincamiento de las responsabilidades a los servidores públicos que incurrieron en irregularidades.

Las 21 **solicitudes de aclaración** a los entes públicos auditados, se originaron por la detección de diferencias no aclaradas o partidas en conciliación en sus registros presupuestarios o contables.

Por lo que se refiere a las 10 **promociones de las facultades de comprobación fiscal**, corresponden a mecanismos mediante los cuales la ASF comunicó a la autoridad fiscal posibles evasiones fiscales por parte de un contribuyente, detectadas en la revisión a las entidades auditadas; por lo que se le solicitó les practique una auditoría en el ejercicio de las facultades que legalmente le corresponden. Los indicios correspondientes fueron detectados principalmente en las visitas de compulsión realizadas a los proveedores o prestadores de servicios, cuyo objetivo principal es confirmar las operaciones reportadas por los entes públicos.

En la revisión a la Cuenta Pública de 1999, se notificaron 13 **pliegos de observaciones** y se encontraban en proceso de notificar otros 14 probables pliegos. Este instrumento es utilizado por la ASF para dar a conocer a las entidades auditadas sobre una observación de carácter económico, que originó daño al erario federal, y se les otorga un plazo de 45 días hábiles para justificar o resarcir a la Hacienda Pública el monto observado.

Se presentaron 5 **denuncias de hechos** ante ministerios públicos por actos que presumen una conducta ilícita por parte de los funcionarios públicos y terceros involucrados, que ocasionaron un daño al patrimonio de las entidades paraestatales auditadas.

Por último, se estimaron en 431.7 millones de pesos los posibles resarcimientos, derivados de las acciones emprendidas como resultado de las auditorías practicadas por parte de la DGAAPF y un daño patrimonial por 1,466.1 millones de pesos. (Anexo uno, cuadros cinco, seis y siete)

Por sí solos, los resultados antes planteados no permiten evaluar los resultados obtenidos por lo que en los anexos enunciados se puede observar que los probables resarcimientos al erario público (431.7 millones de pesos) se incrementaron en un 165.0% del ejercicio de 1998 al de

1999 y el daño patrimonial determinado (1,466.1 millones de pesos) se incremento de un ejercicio a otro en 560.2%.

Derivado de las revisiones a las cuentas públicas de 1996 a 1999, las acciones promovidas por esa Dirección General no han variado sustancialmente en número, no obstante la reducción en el número de auditorías practicadas en la Cuenta Pública de 1999, de lo cual se deduce que si las revisiones a las entidades paraestatales se realizaran al universo total, las cifras anteriores podrían cambiar significativamente, toda vez que si del 11.7% (38,795.1 millones de pesos) de operaciones revisadas correspondientes al ejercicio de 1999, se obtuvieron daños patrimoniales por 1,466.1 millones de pesos (3.8%) del total revisado, siguiendo esa misma tendencia del se podría pensar que del total ejercido por las entidades paraestatales de control presupuestal directo (331,430.2 millones de pesos) aproximadamente 12,525.0 millones de pesos corresponderían a posibles daños patrimoniales.

Claro es que la suposición anterior, se basa únicamente en datos financieros aportados por los resultados de las revisiones que practicó la DGAAPF y que para comprobarlo se necesitaría recursos y tiempo, sin embargo queda la duda del control interno y de la responsabilidad de los servidores públicos adscritos a la administración y operación de las empresas públicas.

En general los resultados que dieron pie a las acciones promovidas fueron: adquisición de bienes y/o servicios a sobre precios, falta de recepción de bienes y servicios conforme a las características y términos estipulados (calidad, cantidad y fechas de entrega acordados), faltantes en inventarios de mercancías, desviación de recursos financieros fuera del objeto de la entidad, reportar ejercicio de recursos sin haberse aplicado realmente, falta de sanciones a proveedores y prestadores de servicios por incumplimientos contractuales, contratación de empresas fantasmas, falta de vigilancia para que los proveedores, prestadores de servicios y/o

contratistas entreguen las garantías correctas para la entidad, inventarios obsoletos y de nulo o lento movimiento, adquisiciones de bienes de consumo no necesarios y falta de promoción de bienes de nulo y lento movimiento, entre otras observaciones.

Para fundamentar los resultados que la DGAAPF muestra en las revisiones del periodo referido, veremos cual es la metodología que se sigue en la selección de las operaciones y muestras a revisar, la metodología seguida en general por las áreas de la Auditoría Superior de la Federación y por ende de la DGAAPF es la siguiente:

1. ANÁLISIS DE ESTADOS FINANCIEROS DICTAMINADOS, para detectar operaciones representativas, variaciones, salvedades del auditor externo, detección de cuentas contables que registran operaciones irregulares (inventarios de lento y nulo movimiento y caducos, rotaciones de inventarios, rotación de cuentas por cobrar, antigüedad de saldos, partidas en conciliación, cuentas contables no depuradas, etc.); asimismo, como parte del análisis se aplican razones financieras que permiten identificar tendencias financieras negativas, para su inclusión en el programa de revisión correspondiente.
2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL, la cual permite identificar sobre ejercicios, medidas de racionalidad aplicadas, grado de previsión de los gastos, partidas extraordinarias, subsidios recibidos, importancia o representatividad de los gastos por capítulo, partida y concepto del gasto, explicación de variaciones, etc.
3. PROCESOS DE PLANEACIÓN QUE INCLUYEN LA FAMILIARIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO, que permiten hacer un estudio general de la entidad sujeta a revisión y la detección de áreas de riesgo, que a su vez orientan los trabajos de auditoría a los resultados esperados en cada revisión.

Los trabajos de ejecución de auditoría para cada Cuenta Pública se dividen en dos etapas o periodos, de acuerdo con la calendarización autorizada por el Auditor Superior de la Federación. Para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, correspondiente a la primer etapa de revisión, el marco metodológico de selección fue el siguiente:

Para el proceso de planeación de las auditorías, que realizó la DGAAPF se llevó a cabo un análisis presupuestario y financiero que permitió distinguir las entidades e identificar las áreas y rubros susceptibles de revisión, además, como insumos se retomaron los resultados del seguimiento de las auditorías, estudios técnicos y demandas, denuncias y reclamos; en esta primer etapa se programaron un total de 47 auditorías y 9 visitas de revisión dando un total de 56 acciones de verificación emprendidas por esa área (anexo uno, cuadro ocho).

Además de lo anterior la DGAAPF consideró los criterios que internamente la Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación pone a disposición de todas la áreas revisoras, que para este caso fueron: la evaluación financiera programática realizada a los informes de ingresos gasto contenidos en la Cuenta Pública; la calificación que realiza la propia Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica; y los proyectos que la propia Cámara de Diputados solicita revisar, entre otros criterios dando un total de 100 acciones durante la etapa que se señala (primera etapa de revisión de Cuenta Pública 2000) (Anexo uno, cuadro nueve), lo cual deriva de que de 100 posibles acciones de revisión la DGAAPF absorbió 56 (el 56.0%).

Al respecto, también se tomaron en cuenta los recursos y el tipo de operaciones, mejorar la operación o corregir irregularidades y que su realización fuera viable, en ese sentido se evaluó su importancia (que la ejecución de la revisión por sus alcances, características o circunstancias es suficientemente representativa y trascendente); su pertinencia (que por los indicios

detectados existen elementos que sustentan la necesidad de su ejecución); y su factibilidad (que las condiciones funcionales, operativas y documentales permiten llevar a cabo la revisión). (Anexo uno, cuadro diez)

Las auditorías y visitas se ejecutaron en empresas públicas clasificadas conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 18 en órganos descentralizados (Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Colegio de Postgraduados, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros); 8 en Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (Aseguradora Hidalgo, S.A., Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V., Educal, S.A.: de C.V., entre otros); 2 en fideicomisos públicos (Fondo Nacional de Fomento al Turismo); y 8 en órganos desconcentrados (Comisión Nacional del Agua, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, entre otras). (Anexo uno, cuadro once).

Conforme a lo visto en este numeral (4.3.2.) el control externo en las entidades paraestatales adopta el carácter de mayor profundidad, dejando ver situaciones que en la mayoría de ocasiones los responsables de la organización y del control interno en las paraestatales no ven, no quieren ver o simplemente por no ocuparse en sus funciones dieron por hecho que así debería de ser.

CAPITULO 5
EL EJERCICIO PRESUPUESTAL EN EL GOBIERNO Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR
PARAESTATAL

En este capítulo, se toma como base el ejercicio del año 2000 para analizar la información financiera del gobierno federal a través del gasto, enfocando a los aspectos funcionales, de los programas en los que se pone mayor énfasis y se dedican recursos presupuestales con mayor suficiencia, así como la participación del Sector Paraestatal en las funciones desarrolladas por el Gobierno Federal. Con el objetivo de vislumbrar hasta donde son reportadas con suficiencia las acciones de las entidades paraestatales en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

5.1 GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL

El decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, en su artículo 4º. indica que el gasto neto total previsto para dicho ejercicio importó 1,195,313.4 millones de pesos y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación para dicho ejercicio.

La distribución de dicho gasto fue la siguiente:

Entidad	Presupuesto autorizado 2000 (Millones de pesos)	Porcentaje
Poder Legislativo	3,790.4	0.3
Poder Judicial	8,075.8	0.7
Instituto Federal Electoral	8,453.6	0.7
Comisión Nacional del los Derechos Humanos	283.0	0.0
Ramos Administrativos	246,904.9	20.7
Ramos Generales	555,978.3	46.5
Entidades de Control Presupuestario Directo	363,951.0	30.4
Subtotal	1,187,437.0	99.3
Mas:		
Incrementos conforme al artículo 84 del PEF	15,200.0	1.3
Subtotal	1,202,637.0	100.6
Menos:		
Ajustes que no afecten programas prioritarios (artículo 84 del PEF)	7,323.6	0.6
Total	1,195,313.4	100.0

FUENTE: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000.

Conforme al cuadro anterior el 51.1% del gasto (610,855.9 millones de pesos: ramos administrativos 246,904.9 millones de pesos y entidades de control presupuestario directo 363,951.0 millones de pesos) se destinaron a la actividad cotidiana del Gobierno Federal conocida comúnmente por la población, traducida en la actividad de las Secretarías de Estado y las Entidades Paraestatales mayormente difundidas (PEMEX, LOTENAL, CFE, LFC y CAPUFE, entre otras).

El presupuesto autorizado al Gobierno Federal, de manera económica se distribuyó de la forma siguiente:

DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE GASTO AUTORIZADO PARA EL EJERCICIO DE 2000
(Millones de pesos)

Capítulos de gasto	Asignación presupuestal 2000	Porcentaje
1000 "Servicios Personales"	196,154.2	16.4
2000 "Materiales y Suministros"	72,717.2	6.1
3000 "Servicios Generales"	111,920.8	9.4
4000 "Ayudas, Subsidios y Transferencias"	442,447.3	37.0
5000 "Bienes Muebles e Inmuebles"	14,255.5	1.2
6000 "Obras Públicas"	61,672.2	5.2
7000 "Inversiones Financieras y Otras Erogaciones"	9,162.3	0.8
Participaciones de Ingresos Federales	161,712.8	13.5
Deuda Pública	216,865.8	18.1
Subtotal	1,286,908.2	107.7
Menos:		
Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal a Entidades de Control Directo	76,317.6	6.4
Cuotas del ISSSTE	15,277.2	1.3
TOTAL	1,195,313.4	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente a 2000

Del análisis anterior se desprende que el 68.9% del presupuesto autorizado se destinó a sufragar el gasto corriente y transferencias, el 18.1% al pago de la Deuda Pública, 13.5% a Participaciones de Ingresos Federales y sólo el 6.4% a Inversión física, lo cual arroja que el gasto productivo a nivel general es escaso y por ende no se cuenta con capital productivo a nivel gobierno federal.

5.2 ASPECTOS FUNCIONALES DEL GOBIERNO FEDERAL

El gobierno federal mexicano con la Clasificación Funcional del Gasto Público enfocada a precisar el destino y aplicación final de los recursos públicos así como evaluar su impacto económico y social; además de ser un instrumento de programación, presupuestación y evaluación derivado de la Nueva Estructura Programática (NEP) orienta a vincular los propósitos gubernamentales, las funciones públicas y las actividades institucionales y la asignación del presupuesto.

La Clasificación Funcional del Gasto Público se concentra en tres grandes funciones, las cuales son:

- 1) Desarrollo Social, en la cual se integran las funciones que buscan elevar el bienestar de la población, en especial de la más vulnerable.
- 2) Productivas, compuesta por las funciones que se encuentran orientadas a impulsar el desarrollo de las actividades estratégicas y prioritarias.
- 3) Gestión Gubernamental, funciones que tienen como objetivo definido el cumplir con las responsabilidades esenciales de la Administración Pública Federal.

Durante el ejercicio 2000, el gasto del Gobierno Federal guardó cierto equilibrio respecto del año anterior, con relación a los recursos destinados a estas tres grandes funciones, dicho gasto, que conforme al tomo de Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de dicho ejercicio ascendió a 974,024.0 millones de pesos, se distribuyó 42.5% en funciones de Desarrollo Social, 6.7% a funciones Productivas, 11.6% a la Gestión Gubernamental y 39.2% a Otras Funciones.

A continuación se presentan los recursos destinados a estas funciones durante los ejercicios 1999 y 2000.

Concepto	Presupuesto Ejercido (Millones de pesos)			
	1999	Porcentaje	2000	Porcentaje
Funciones de Desarrollo Social	338,073.9	42.8	413,813.9	42.5
Funciones Productivas	57,616.9	7.3	65,292.3	6.7
Funciones de Gestión Gubernamental	83,308.5	10.6	113,021.4	11.6
Otras Funciones	310,601.2	39.3	381,896.4	39.2
Total	789,600.5	100.0	974,024.0	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999 y 2000.

Con la realización del gasto en funciones de Desarrollo Social se reportó un aumento de los servicios en educación en el ámbito de cobertura, principalmente en las zonas rurales e indígenas.

Asimismo, la preservación de la tendencia decreciente en los índices de mortalidad y morbilidad, ampliación en la cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA); así como atención de un mayor número de derechohabientes, por parte del IMSS e ISSTE, tanto de trabajadores en activo como jubilados y pensionados y del régimen voluntario.

La distribución específica de recursos en funciones de Desarrollo Social fue la siguiente:

Concepto	Ejercicio en 2000 (Millones de pesos)	Porcentaje
Funciones de Desarrollo Social		
Educación	207,006.4	50.0
Salud	37,445.7	9.1
Seguridad Social	106,764.5	25.8
Desarrollo Regional y Urbano	48,997.0	11.8
Abasto y Asistencia Social	10,908.1	2.6
Laboral	2,692.2	0.7
Total	413,813.9	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

Por lo que respecta al gasto ejercido en funciones Productivas, en general reflejó una mayor generación de energía eléctrica, así como impulso a los proyectos realizados por PEMEX para incrementar la capacidad de producción, incorporar reservas energéticas y mejorar instalaciones y plantas de refinación. También trascienden, en dichas funciones productivas, las ampliaciones al programa de infraestructura carretera y la intensificación de los trabajos de mantenimiento general. Además de apoyos de recursos destinados a ASERCA y al INIFAP.

Las funciones específicas clasificadas en el ámbito productivo y el ejercicio presupuestal reportado durante el año de 2000 fue el siguiente:

Concepto	Ejercido en 2000 (Millones de pesos)	Porcentaje
Funciones Productivas		
Energía	11,966.7	18.3
Desarrollo Agropecuario	29,846.9	45.7
Comunicaciones y Transportes	19,891.0	30.5
Otros Servicios y Actividades Económicas	3,587.7	5.5
Total	65,292.3	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999 y 2000.

En lo concerniente a las funciones de Gestión Gubernamental se reportó que los recursos erogados se aplicaron a la organización del proceso electoral federal y del censo poblacional, así como al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y la constitución del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

Las funciones específicas de la Gestión Gubernamental, así como su ejercicio presupuestal durante 2000 fue el siguiente:

Concepto	Ejercido en 2000 (Millones de pesos)	Porcentaje
Funciones de Gestión Gubernamental		
Gobierno	52,328.3	46.3
Soberanía del territorio nacional	25,843.8	22.9
Impartición de Justicia	10,538.5	9.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	7,693.6	6.8
Organización de los Procesos Electorales	8,300.6	7.3
Procuración de Justicia	4,513.0	4.0
Legislación	3,803.6	3.4
Total	113,021.4	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999 y 2000.

Del análisis anterior se desprende que la función de Educación fue a la que mayores recursos se destinaron con el 21.3% del gasto programable y a la que menos recursos se orientaron, la función Laboral (0.3%), con lo cual se presume que la educación en México es la más socorrida entre todas las vertientes que el gobierno federal atiende, y por ende en un futuro se debe contar con una población mayormente preparada, sin embargo está latente una cuestión ¿qué tipo de gasto es el de mayor relevancia en esta función, el corriente o el de inversión?.

Los objetivos planteados en la función de educación se circunscriben a:

- 1) Extender la cobertura de los servicios educativos y propiciar la igualdad de oportunidades que posibilite a la población elevar su potencial de desarrollo individual y social.
- 2) Brindar un servicio educativo de calidad, con pertinencia y equidad en todos los niveles, tipos y modalidades.
- 3) Coadyuvar al desarrollo productivo del país con el aporte de la ciencia y la tecnología.
- 4) Fomentar la cultura como base de la identidad y el desarrollo nacional.
- 5) Incrementar la práctica del deporte y la competitividad de los atletas de alto rendimiento.

Para lograr los objetivos anteriores el gobierno federal ha diseñado las estrategias siguientes:

- a) Continuar impulsando la federalización educativa.
- b) Garantizar el acceso a la enseñanza básica de toda la población en edad de cursarla.
- c) Elevar la eficiencia terminal.
- d) Fortalecer los servicios educativos destinados a los grupos indígenas adaptándolos a sus necesidades, demandas y condiciones de cultura, lengua y organización social.
- e) Revalorizar el trabajo magisterial.
- f) Aumentar la calidad y pertinencia de los servicios que se brindan a la población adulta.
- g) Ampliar la oferta y mejorar la calidad de las diferentes opciones educativas en los sistemas de educación media superior y superior.
- h) Impulsar el desarrollo científico y tecnológico del país, en todas las disciplinas estratégicas.
- i) Promover y difundir el patrimonio cultural de la nación y adelantar las actividades culturales, así como la práctica de la educación física y el deporte en todas sus modalidades.

En forma similar a lo señalado en la función de educación, el gobierno federal ha establecido objetivos y estrategias para cada una de las funciones ya enunciados anteriormente.

Respecto del gasto realizado en las otras funciones que llevó a cabo el Gobierno Federal durante el ejercicio de 2000 denota los recursos que se destinaron al pago de deuda pública, saneamiento del sistema financiero y participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios, conforme se señala a continuación:

RECURSOS EROGADOS EN OTRAS FUNCIONES

(Millones de pesos)

Concepto	Ejercido en 2000 (Millones de pesos)	Porcentaje
Otras Funciones		
Deuda Pública del Gobierno Federal	134,533.2	35.2
Participaciones y Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios	178,136.2	46.6
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	8,689.4	2.3
Saneamiento del Sistema Financiero	60,517.6	15.8
Total	381,896.4	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

5.3 EL GASTO EN LOS RAMOS ADMINISTRATIVOS

El gasto en los Ramos Administrativos (Secretarías de Estado) para el año 2000 originalmente se previeron 262,931.7 millones de pesos, y finalmente se reportó un ejercicio por 267,101.9 millones de pesos y se estructura de la forma siguiente:

GASTO DE LOS RAMOS ADMINISTRATIVOS

(Millones de pesos)

Ramo	Original	Ejercicio 2000 Ejercido	Porcentaje
Presidencia de la República	1,547.0	1,454.8	0.5
Secretaría de Gobernación	9,330.3	9,058.4	3.4
Secretaría de Relaciones Exteriores	3,137.7	3,415.8	1.3
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	19,585.8	22,426.9	8.4
Secretaría de la Defensa Nacional	20,375.3	20,830.5	7.8
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	24,849.3	24,713.7	9.3
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	17,092.6	19,194.5	7.2
Secretaría de Economía	2,771.3	2,733.5	1.0
Secretaría de Educación Pública	83,436.2	85,550.8	32.0
Secretaría de Salud	18,321.7	16,261.4	6.1
Secretaría de Marina	7,959.2	8,396.8	3.1
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	3,344.4	3,207.6	1.2
Secretaría de la Reforma Agraria	1,657.1	1,722.3	0.6
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	14,269.5	14,844.9	5.6
Procuraduría General de la República	4,875.0	4,409.8	1.7
Secretaría de Energía	12,392.4	12,335.6	4.6
Secretaría de Desarrollo Social	14,814.4	13,332.2	5.0
Secretaría de Turismo	1,065.3	1,032.2	0.4
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,032.9	1,117.9	0.4
Tribunales Agrarios	440.2	441.3	0.2
Tribunal fiscal de la Federación	629.1	621.0	0.2
Total	262,931.7	267,101.9	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

En el cuadro anterior nuevamente se refleja que el gasto aplicado al ramo administrativo de educación fue alrededor de un tercio del total (32.0%) y el más próximo a éste fue el de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación con el 9.3%, diseminándose el 58.7% en los 19 ramos administrativos restantes.

De los 21 ramos administrativos antes referidos, 15 de ellos son los que coordinan sectorialmente a las entidades paraestatales siendo éstos los siguientes:

COORDINADORAS SECTORIALES	
Coordinadora	Núm. de entidades paraestatales coordinadas
Gobernación	5
Hacienda y Crédito Público	49
Defensa Nacional	2
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación	7
Comunicaciones y Transportes	29
Economía	7
Educación Pública	47
Salud	16
Trabajo y Previsión Social	2
Reforma Agraria	1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2
General de la República	1
Energía	22
Desarrollo Social	5
Turismo	5
No sectorizados	3
Total	203

FUENTE: Diario Oficial de la Federación del 1º. de agosto de 2000.

El gasto ejercido por estos 15 ramos administrativos (251,647.4 millones de pesos) fueron aplicados en 15 funciones mediante las que se ramificaron 31 programas administrativos en los cuales se reflejó el intervencionismo del gobierno federal en la vida del país.

Los 31 programas en los cuales se erogaron recursos a través de los 15 ramos administrativos señalados anteriormente, son los siguientes:

PROGRAMAS MANEJADOS POR LOS 15 RAMOS ADMINISTRATIVOS
(Millones de pesos)

Núm.	Concepto	Importe	Representatividad
1	Plan Nacional de Desarrollo	23,607.7	9.4%
4	Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia	3,271.2	1.3%
5	Programa Para Un Nuevo Federalismo	34.2	0.0%
6	Programa Nacional De Seguridad Pública	5,123.3	2.0%
7	Programa De Protección Civil	155.8	0.1%
8	Programa De Prevención Y Readaptación Social	641.2	0.3%
9	Programa Nacional De Población	1,041.7	0.4%
10	Programa Nacional De La Mujer	33.6	0.0%
11	Programa Nacional De Financiamiento Del Desarrollo	21,033.2	8.4%
12	Programa para Superar la Pobreza	10,385.2	4.1%
13	Programa Nacional de Desarrollo Urbano	1,081.1	0.4%
14	Programa de Vivienda	699.6	0.3%
15	Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios	1,166.2	0.5%
17	Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía Programa De Comercio Interior, Abasto Y Protección Al	11,996.8	4.8%
18	Consumidor	641.4	0.3%
19	Programa De Política Industrial Y Comercio Exterior	2,092.1	0.8%
20	Programa Agropecuario Y De Desarrollo Rural	23,312.3	9.3%
21	Programa De Desarrollo Del Sector Comunicaciones Y Transportes	19,194.5	7.6%
22	Programa De Desarrollo Informático	160.8	0.1%
23	Programa De Desarrollo Educativo	72,786.5	28.9%
24	Programa de Cultura	4,246.4	1.7%
25	Programa De Ciencia Y Tecnología	9,597.2	3.8%
26	Programa De Educación Física Y Deporte	660.9	0.3%
27	Programa de Reforma del Sector Salud Programa De Empleo, Capacitación Y Defensa De Los Derechos	16,261.4	6.5%
28	Laborales	3,207.6	1.3%
29	Programa De Desarrollo Del Sector Turismo	1,083.0	0.4%
30	Programa de Medio Ambiente	2,816.6	1.1%
31	Programa de Pesca y Acuicultura	298.4	0.1%
32	Programa Forestal y de Suelo	775.4	0.3%
33	Programa Hidráulico	10,954.5	4.4%
35	Programa Sectorial Agrario	3,287.5	1.3%
	Total	251,647.4	100.0%

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

Los ramos administrativos que coordinan a las entidades del sector paraestatal por lo general tiene una función y un programa base en el que fundan su desempeño durante el ejercicio, no obstante también tienen participación en otras funciones y programas con lo cual se les dota de un intento de diversificación para atender las necesidades de la población que a ellos atienden.

5.4 ENTIDADES PARAESTATALES

Las 203 entidades paraestatales existentes durante el año de 2000, reportadas en el Diario Oficial de la Federación del 1º. de agosto de 2000 se distribuyeron como sigue:

ENTIDADES PARAESTATALES RELACIONADAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DURANTE EL EJERCICIO DE 2000

Tipo de entidad	Nombre de la entidad
Organismos Descentralizados	Instituto Mexicano de la Radio
	Talleres Gráficos de México
	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
	Casa de Moneda de México
	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
	Patronato del Ahorro Nacional
	Pronósticos para la Asistencia Pública
	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
	Instituto Nacional Indigenista
	Comisión Federal de Electricidad
	Instituto de Investigaciones Eléctricas
	Instituto Mexicano del Petróleo
	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
	Luz y Fuerza del Centro
	PEMEX-Exploración y Producción
	PEMEX-Gas y Petroquímica Básica
	PEMEX-Petroquímica
	PEMEX-Refinación
	Petróleos Mexicanos
	Centro Nacional de Metrología
	Consejo de Recursos Minerales
	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
	Colegio de Postgraduados
	Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
	Productora Nacional de Semillas
	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
	Ferrocarriles Nacionales de México
	Servicio Postal Mexicano
	Telecomunicaciones de México
	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
	Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
	Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.
	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
	Centro de Investigaciones en Química Aplicada
	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
	Colegio de Bachilleres
	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
	Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos
	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
	Consejo Nacional de Fomento Educativo
	El Colegio de la Frontera Sur
	Fondo de Cultura Económica
	Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora
	Instituto Mexicano de Cinematografía
	Instituto Mexicano de la Juventud
	Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

		Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional Hospital General de México Hospital General "Dr. Manuel Gea González" Hospital Infantil de México "Federico Gómez" Instituto Nacional de Cancerología Instituto Nacional de Cardiología "Ignacio Chávez" Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Instituto Nacional de la Senectud Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía "Dr. Manuel Velazco Suárez" Instituto Nacional de Pediatría Instituto Nacional de Perinatología Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz Instituto Nacional de Salud Pública Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Comisión Nacional de los Salarios Mínimos Instituto Nacional de Ciencias Penales Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Organizaciones Descentralizados Sectorizados	no	
Organismos Descentralizados en proceso de desincorporación		Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores Instituto Mexicano del Seguro Social Instituto Nacional de Capacitación Fiscal Forestal Vicente Guerrero Productos Forestales Mexicanos Servicio Nacional de Información de Mercados Compañía Nacional de Subsistencias Populares Notimex, S.A. de C.V.
Empresas de Participación Estatual Mayoritaria		Agroasemex, S.A. Aseguradora Hidalgo, S.A. Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.N.C. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S.N.C. Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. Nacional Financiera, S.N.C. Productora de Cospeles, S.A. de C.V. Diconsa, S.A. de C.V. Liconsa, S.A. de C.V. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V. Petroquímica Camargo, S.A. de C.V. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V. Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V. Petroquímica Escolín, S.A. de C.V. Petroquímica Morelos, S.A. de C.V. Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V. Petroquímica Tula, S.A. de C.V. Exportadora de Sal, S.A. de C.V. Transportadora de Sal, S.A. de C.V. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.

Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
 Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
 Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
 Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
 Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
 Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
 Centro de Investigación en Geografía y Geomática, Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.
 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
 Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
 Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
 Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.
 Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
 CIATEQ, A.C.
 Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
 Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
 Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A.C.
 Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
 Colegio de la Frontera Norte, A.C.
 Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
 Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
 Educal, S.A. de C.V.
 El Colegio de Michoacán, A.C.
 El Colegio de San Luis, A.C.
 Estudios Churubusco Azteca, S.A.
 Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
 Instituto de Ecología, A.C.
 Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.
 Centros de Integración Juvenil, A.C.
 Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
 Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
 El Nacional de Guanajuato, S.A. de C.V.

Empresas De Participación
 Estatal Mayoritaria En Proceso
 De Desincorporación

Periódico El Nacional, S.A. de C.V.
 Ahmsa Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, S.A. de C.V.
 Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
 Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.
 Exportadores Asociados, S.A. de C.V.
 Ocean Garden Products, Inc.
 Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V.
 Recro-Mex, S.A. de C.V.
 Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A.
 Terrenos de Jáltipan, S.A.
 Terrenos Recreo, S.A. de C.V.
 Incobusa, S.A. de C.V.
 Terrenos para Industrias, S.A.
 Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.,
 Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
 Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
 Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.
 Fideicomiso para Construcciones Militares
 Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
 Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
 Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
 Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
 Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
 Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
 Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

Fideicomisos Públicos

			Fondo Nacional de Fomento al Turismo
			Fondo para el Desarrollo Comercial
			Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
			Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla
			Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
			Fideicomiso de Fomento Minero
			Fideicomiso de Riesgo Compartido
			Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
			Fideicomiso para la Cineteca Nacional
			Fondo de Información y Documentación para la Industria
			Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos
			Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
			Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
Fideicomisos Públicos En			Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas
Proceso De Desincorporación			Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios

FUENTE: Diario Oficial de la Federación del 1º. de agosto de 2000

Estas empresas coordinadas por los 15 ramos administrativos, anteriormente señalados, representan la ramificación del poder ejecutivo para intervenir e interactuar con la sociedad en general, como proveedor de bienes y servicios y en muchas ocasiones como único ente que se preocupa y ocupa en atender las necesidades de la población, debido a que el sector privado no invierte por no ser rentable el servicio o bien requerido o simplemente por que la población a la que se atiende no cuenta con los recursos para hacer rentable la venta o prestación del servicio requerido.

5.5 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL EN LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL

La participación del Sector Paraestatal (entiéndase por entidades) dentro de los programas gubernamentales se convierte en la parte mayormente palpable de la actividad gubernamental, la cual se percibe por usuarios directos e indirectos de los bienes o servicios producidos por estos entes.

En términos llanos se encuentra la intervención de las entidades paraestatales en: la producción y fomento de literatura básica y general; comercializando servicios como los de salud, portuarios, aeroportuarios, carreteros, turísticos, educativos, etc.; desarrollando polos turísticos;

apoyando el desarrollo científico y técnico, entre otros ámbitos en los cuales se desenvuelve la actividad cotidiana de la empresa pública mexicana.

La intervención de las paraestatales que se controlan y reportan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se refleja a través de 18 programas los cuales son:

**PROGRAMAS DONDE SE REFLEJA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES
DEL SECTOR PARAESTATAL (ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTAL INDIRECTO)**
(Millones de pesos)

Núm.	Concepto	Importe	Representatividad
1	Plan Nacional de Desarrollo	221.8	0.6%
4	Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia	18.9	0.0%
6	Programa Nacional De Seguridad Pública	22.2	0.1%
11	Programa Nacional De Financiamiento Del Desarrollo	1,917.4	5.3%
12	Programa para Superar la Pobreza	1,909.9	5.3%
15	Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios	1,128.6	3.1%
17	Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía	48.6	0.1%
	Programa De Comercio Interior, Abasto Y Protección Al		
18	Consumidor	479.6	1.3%
19	Programa De Política Industrial Y Comercio Exterior	500.3	1.4%
20	Programa Agropecuario Y De Desarrollo Rural	392.1	1.1%
21	Programa De Desarrollo Del Sector Comunicaciones Y Transportes	1,273.3	3.5%
23	Programa De Desarrollo Educativo	14,343.1	39.6%
24	Programa de Cultura	794.5	2.2%
25	Programa De Ciencia Y Tecnología	6,275.5	17.3%
27	Programa de Reforma del Sector Salud	5,636.5	15.6%
	Programa De Empleo, Capacitación Y Defensa De Los Derechos		
28	Laborales	24.0	0.1%
29	Programa De Desarrollo Del Sector Turismo	576.0	1.6%
35	Programa Sectorial Agrario	649.9	1.8%
	Total	36,188.5	100.0%

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

A través de estos 18 programas las entidades paraestatales reflejan su participación en actividades como la distribución y comercialización de noticias, producción y transmisión de programas y materiales radiofónicos, regulación y supervisión de agentes económicos, canalización y captación de recursos financieros, pago de aportaciones del gobierno federal, servicios de aseguramiento, desarrollo y construcción de infraestructura básica, conservación y mantenimiento de infraestructura básica, servicios de educación, investigación científica y tecnológica, operación de la infraestructura básica, capacitación y otorgamiento de becas a la

población, servicios de comunicación, realización de campañas de prevención y promoción, procuración de justicia, promoción de las actividades económicas del país, prestación de servicios de exploración, administración de los recursos informáticos para el desarrollo de actividades sustantivas, diseño de políticas y estrategias para su implantación, otorgar apoyos a la educación (becas), formación de servidores especializados, servicios científicos y tecnológicos, atención médica, bienes e insumos para sectores prioritarios, proporcionar asesoría, así como apoyo técnico, comunicación y difusión de actividades y compromisos del gobierno federal, servicios de asistencia social y comunitarios, promover el desarrollo en localidades y grupos marginados, almacenar, comercializar y abastecer de productos básicos, así como administrar los recursos humanos, materiales y financieros.

En estas actividades y programas ya referidos solo se reportaron a 95 (anexo 2) entidades paraestatales de control presupuestal indirecto, que junto con las 7 entidades de control presupuestal directo, arrojan en total 102 entidades. La cuestión es que actividades realizaron las 101 entidades restantes, ¿no ejercieron recursos durante 2000?, ¿no participaron en los programas desarrollados por el gobierno federal?, ¿están sin control ni organización, aunque pertenezcan y se coordinen mediante un ramo administrativo?.

Aunado a lo anterior, durante el ejercicio de 2000, las transferencias realizadas por los ramos administrativos coordinadores de sector arrojó un total de 60,677.3 millones de pesos, recursos que se destinaron a 101 entidades de control presupuestal indirecto.

Por lo que corresponde a las 7 entidades de control presupuestal directo, éstas ubicaron su participación en 4 programas institucionales, siendo éstos los siguientes:

**PROGRAMAS DONDE SE REFLEJA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES
DEL SECTOR PARAESTATAL (ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTAL INDIRECTO)**
(Millones de pesos)

Núm.	Concepto	Importe	Representatividad
1	Plan Nacional de Desarrollo	185,863.1	45.9%
11	Programa Nacional De Financiamiento Del Desarrollo	1,091.4	0.3%
17	Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía	214,832.2	53.0%
21	Programa De Desarrollo Del Sector Comunicaciones Y Transportes	3444.2	0.8%
	Total	405,230.9	100.0%

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

Las actividades desarrolladas por las entidades paraestatales de control presupuestal directo no guardaron gran variación respecto de las otras entidades ya referidas.

Los 36,188.5 millones de pesos ejercidos por las 95 entidades de control presupuestal indirecto representan el 14.4% de los 251,647.4 millones de pesos reportados por los 15 ramos administrativos coordinadores de sector. De estos recursos la mayoría se destino al gasto corriente (86.4%) y solo el 13.6% a gasto de inversión.

La falta de control y organización burocrática que existe en torno a la empresa pública provoca que la información que se vierte de la misma sea parcial, y posiblemente viciada y sin verificación, lo que conlleva a que las actividades de entidades como Pronósticos para la Asistencia Pública, Talleres Gráficos de México, Casa de Moneda, Instituto Mexicano del Petróleo, entre otros por nombrar algunas de las 98 entidades de las cuales la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000 no hace referencia, sean ignoradas y no se informe conforme a su acontecer durante el ejercicio.

Conclusiones

Derivado del trabajo realizado, la idea de organización se enfoca a la de estructurar y ordenar elementos de un conjunto y delimitar sus ámbitos, competencia, facultades y/o funciones de cada uno de sus integrantes; mediante lo cual se persigue el logro de objetivos particulares y generales.

Cuando una institución se encuentra organizada es posible lograr con mayor agilidad maximizar los beneficios, disminuir los riesgos y tomar decisiones de manera oportuna y en el lugar donde sean necesarias, en ocasiones por la magnitud de los elementos organizados no se puede evitar la existencia de conflictos y la influencia de éstos en la consecución de los objetivos o logros; sin embargo deben existir mecanismos que marquen líneas de acción para resolverlos o minimizarlos para nulificar sus consecuencias.

Los mecanismos de los cuales se debe servir la administración para evitar conflictos son los recursos técnicos como suelen ser sistemas, métodos, procedimientos e instrumentos entre otros, mediante los cuales la organización cuenta con principios que le facilitan su coordinación de acuerdo con la forma organizativa adoptada, enfocándose a lograr la eficiencia y eficacia.

El control y la normatividad son elementos con los que la organización se complementa para su funcionamiento; en forma particular el control regula, mide y corrige los diferentes pasos y resultados, y la normatividad, calificativo genérico de todas y cada una de las disposiciones y lineamientos, regula, ordena, controla, y, en su caso, sanciona las acciones ordinarias y extraordinarias de la organización y de sus integrantes.

El control existe en la organización como proceso para determinar estándares y normas, medir y comparar el desempeño de sus elementos integrantes de acuerdo con los estándares y normas y corregir las variaciones que se presenten durante y al final de un periodo.

La normatividad surge como respuesta de los conflictos que se presentan en la organización, por tal motivo deben existir normas, reglamentos, procedimientos, o disposiciones que motiven, a los elementos de ésta, a dar continuidad a sus acciones en cumplimiento de la misma normatividad y sobre la base de que todo esta regulado para evitar desviaciones que perjudiquen o trasgredan la propia organización. Sin embargo, derivado de los conflictos y aun con líneas de acción previamente establecidas, en ocasiones se deben tomar acuerdos que hagan mayormente alcanzables las metas de la organización; a su vez estos acuerdos se convierten en una nueva normatividad que habrá de cumplirse.

La organización, control y la normatividad son elementos esenciales de toda institución o empresa activa, pues le permite afrontar sus relaciones diarias con elementos idóneos y necesarios para apoyar su operación y relación interna y externa. Los elementos anteriores, presentes en todo tipo de institución privada o pública, dan significado y personalidad a ésta, la hacen eficiente o deficiente. Los tres elementos adquieren singular importancia, debido a que se conjugan, haciendo que la institución o grupo de instituciones tenga una estructura y funcionalidad.

El sector paraestatal, conjunto de empresas productoras de bienes y servicios, representa el factor productivo y una vía por la cual el Gobierno Federal interactúa y se relaciona con los diferentes ámbitos en el territorio nacional, como el económico, social, político y cultural, entre otros, es una parte activa de la administración pública, la cual dentro de la estructura

(organización) del Gobierno Federal se encuentra en un segundo nivel, dependiente directo de las secretarías de estado.

El sector paraestatal, de manera general, se encuentra dentro de la estructura gubernamental como parte básica de la pirámide organizativa del sector público o Gobierno Federal, siendo su origen una variedad de razones, como quiebras de empresas privadas, cuestiones de estrategia económica o soberanía nacional, ausencia del sector privado, prácticas monopólicas, cooperativas quebradas, entre otras, o sea que la existencia de algunas empresas paraestatales, en principio, no eran un objetivo del gobierno para engrosar y desarrollar la administración pública.

La organización externa de la empresa pública en sectores la ha clasificado y enmarcado en áreas de influencia y desarrollo, mediante las cuales se les agrupa y pretende dirigir a través de una denominada cabeza de sector (Secretarías de Estado) la que se encarga de informar e indicar todo tipo de políticas que se acuerda se ejecuten o respeten durante los ejercicios fiscales.

Esta organización externa refleja al sector paraestatal como el elemento de intervencionismo del gobierno federal, al participar éste en esferas de la sociedad que fortalecen su función rectora en la economía y desarrollo nacional; con él, cuenta con instrumentos para implementar diversas medidas económicas y financieras y a su vez también para inyectar recursos a la economía nacional por medio de subsidios, precios bajos, financiamientos, etc.

En cuanto al control, el Gobierno Federal ha dispuesto una serie de normatividad para controlar la gestión cotidiana del Sector Paraestatal, encaminada a su operación, pero al unísono instrumentar y estructurar los medios, sistemas, procesos y formas de actuación de las

entidades. Los controles para la empresa pública se pueden clasificar, principalmente, como: control administrativo y control por el legislativo de la federación, el primero lo ejecuta la secretaría dependiente del titular del ejecutivo (SFP) y el segundo por la Auditoría Superior de la Federación.

Los tipos de control de la empresa pública mexicana parten fundamentalmente del marco jurídico que la regula y organiza, como es Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que mediante sus artículos 48 y 49 estipula la sectorización de las entidades paraestatales bajo coordinadores de sector para que vigilen la utilización de recursos; el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación; revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de los entes paraestatales bajo su sector.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación ejerce control final al tener como objetivo revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y con ello aborda la operación ya realizada por las entidades paraestatales, por medio de auditorías a las operaciones que dieron origen a los resultados que se presentan en la Cuenta Pública.

En la actualidad el control global de estado recae en dos dependencias centrales y en un nivel más particular en cada una de las secretarías que integran el Ejecutivo Federal, dado que las dependencias como las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública se encargan de expedir normatividad y procedimientos y de autorizar y controlar las acciones de las empresas públicas bajo el cumplimiento de las normas emitidas y a cada secretaría de estado tener bajo su coordinación a un grupo "homogéneo" de entidades.

Sin embargo la normatividad y los instrumentos de control que expiden las dependencias globalizadoras y cabezas de sector, propicia que se entorpezca la actuación de la empresa pública, disminuyendo su capacidad de respuesta y orillándola a la improductividad y al conflictivo administrativo.

El crecimiento sin planeación del sector paraestatal condujo al estado a establecer mecanismos para el control, derivado de la necesidad de coordinar sus actividades, uniformar criterios y evitar acciones aisladas y dispersas, surgidas de la relativa autonomía de los directivos; sin embargo, la creación de estos mecanismos no se realizó con visión por lo que se recurrió a la adecuación de esquemas diseñados para el sector central.

Un ejemplo claro de es el mecanismo de control, en el aspecto financiero, en la que empresa pública esta limitada para llevar a cabo sus operaciones, tomando decisiones inoportunas, debido a las autorizaciones presupuestales que deben tramitarse y obtenerse, sin lo cual no se pueden gestionar ágilmente determinadas actividades, sin embargo dichas autorizaciones no han sido suficientes para evitar la desviación de recursos o la realización de actividades tendientes a beneficiar intereses particulares.

La Cuenta Pública es el documento que consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y muestra la actuación del Gobierno Federal. Este documento tiene un carácter doble, por un lado informa sobre la actuación y por otra muestra si se cumplieron los objetivos contenidos en los programas; el origen y destino de los recursos autorizados y ejercidos, medir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas, realimenta el proceso de planeación y presupuestación.

Otro control para el sector paraestatal es la dictaminación de sus cifras financieras y presupuestales por despachos de contadores, debido a que mediante la contabilidad financiera produce sistemática y estructuralmente información cuantitativa que refleja las transacciones que realiza una entidad económica y ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, facilitando a los diversos interesados la toma de decisiones.

La normatividad como el conjunto de disposiciones emitidas por el órgano legislativo, en principio, y el ejecutivo en forma directa, o a través de las globalizadoras y cabezas de sector facultadas para ello, con objeto de regular, ordenar y sancionar las tareas y acciones comunes y extraordinarias de las entidades paraestatales y de las mismas dependencias y por consecuencia, de sus funciones y/o servidores públicos, encaminada a complementar y conjugarse con la organización y el control, es tanta y tan abrumadora que aunada al control deficiente, nulo o estricto entorpece la actividad cotidiana, que refleja a la empresa pública como una organización lenta e inoportuna.

La normatividad en el sector público es discrecional y de excepción, debido a que disponen de un determinado comportamiento y bajo ciertas condiciones lo exceptúan, con el fin de dar agilidad a trámites y permitir lo que en principio se prohibió, así es como se maneja la normatividad en las entidades paraestatales y no porque sea vicio de ellas sino porque la misma normatividad crea ese círculo de vicio de prohibir y después exceptuar. Esto trae como consecuencia que exista un vago valor de la norma y un modo de evadirla, pues también en ellas muy pocas veces o casi nunca se plasman verdaderas sanciones por su incumplimiento.

En forma particular, cada entidad paraestatal es una organización con estructura, recursos propios, y con un objeto social que debe cumplir. Sin embargo, existen situaciones como una composición de personal muy gruesa, descripción de funciones no claras y repetitivas,

desintegración de áreas con el consecuente desaprovechamiento de recursos materiales y humanos, con lo cual el proceso administrativo y operativo se distorsiona y refleja inoportunidad en su accionar, amenazando con la parálisis del sistema productivo, todo ello hace que la empresa pública se vea como un ente negativo.

El sector paraestatal adquirió importancia por la función que cumple y por los resultados económico, administrativos y financieros que obtiene con las actividades que realiza, también porque se desenvuelve en áreas estratégicas y reservadas exclusivamente al estado, por que aborda y presta servicios y/o bienes que una empresa privada difícilmente se atreve a explotar, pues no son rentables las actividades o se necesita un capital cuantioso para invertir.

Desde el punto de vista de quién postula, la organización de las entidades paraestatales se vicia y pierde la funcionalidad al designarse sus titulares de manera directa por el ejecutivo federal, debido a que no siempre se designa a personal idóneo para la empresa pública y su capacitación resulta onerosa y no siempre redituable, toda vez que no existe permanencia suficiente al frente de la empresa pública, con lo cual se pierde continuidad, consistencia y se enfrenta una situación de desequilibrio, debido a que los cambios constantes de servidores públicos ocasiona diversos movimientos de personal y de políticas internas, aunado al cambio con el medio externo que depende considerablemente de la "buena" relación política que el titular posea con los titulares de la dependencias (secretarías).

Por lo cual, la designación de los titulares de las entidades paraestatales debe ser por oposición y no por designación, éstos tienen que ser responsables de los resultados de la entidad, reflejar un pleno compromiso con ésta, cuidar lo que se tiene o administra, como si se tratara de su propiedad; intentando formas de compromiso para hacer de la empresa pública un organismo que tienda a lograr sus objetivos derribando cualquier obstáculo que se le presente para evitar

que los vicios, que se hacen cada vez mas complejos, ocasionen que los funcionarios enfoquen su tarea de manera distinta al objetivo del organismo y olviden la aplicación interna de la normatividad y el control, administrando solo para lograr lo que se pueda y como se pueda, sin buscar alternativas de solución a tiempo y con tiempo.

Por lo que se refiere a los consejos de administración o juntas directivas (órganos de gobierno de las paraestatales), se integran por personas designadas que aún cuando tienen sus funciones especificadas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la mayoría de ocasiones solo vierten opiniones conforme a la posición de la dependencia que representan, sin embargo al ser cuerpos colegiados no existe conocimiento pleno del problema o situación particular de la entidad, convirtiendo la resolución en falta de compromisos (no existen soluciones concretas) y únicamente se mantiene informadas a las secretarías de estado con las que tienen relación, lo cual hace que su compromiso con la administración de la empresa sea muy relativo.

Asimismo, al servidor público debe de dársele una responsabilidad absoluta de lo que suceda en la paraestatal a su cargo, su gestión debe ser personalizada y menos política, los resultados que se le exijan deben ser más y mejores, ya que lo que tiene en sus manos es una empresa o negocio y no una simple bodega o local sin futuro ni recursos.

Por lo que se refiere al papel de los mecanismos de control en la empresa pública son adecuados, sin embargo su aplicación se ejerce con deficiencias o no se ejerce, olvidando el objetivo del establecimiento de los mismos, utilizándose para evitar que ocurra ciertas cosas y que se cumpla medianamente con la normatividad aplicable.

Lo anterior se puede ver desde el análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en la cual no se reflejan las acciones del 100% de las entidades y con los resultados que se comentaron de las actividades de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal en la cual se puede ver la falta de control, pues si éste se aplicara no se encontraría con muestra aleatorias deficiencias operacionales y daños al erario público federal.

La idea del control y que debe implantarse es la de concebirlo como métodos e instrumentos para dar forma al futuro y no para encajonar el presente, dado que por el mundo cambiante en que se vive, el control no debe quedarse atrás, por lo que debe establecerse según el panorama de lo que mañana pueda suceder y como se debe comportar.

La normatividad y el control inicialmente deben establecerse en general para el sector paraestatal, sin embargo deben existir particularidades por sector, dado que no resulta lógico que se trate igual a un prestador de servicios como al productor de bienes, como sucede con salud, transportes, electricidad, petróleo, comercio, etc.

A la empresa pública se le debe permitir mayor independencia y menor apego al sistema gubernamental, la vigilancia debe ser honesta y constante, los resultados se deben de buscar y exigir y no esperar a que se puedan dar, no buscar explicaciones y justificaciones para hablar del fracaso o metas no cumplidas, debe de terminarse con resistencias y privilegios humanos, las entidades deben de tratarse por igual evitando desigualdad pública y sólo se les debe clasificar por los resultados positivos que se obtuvieron y no por el área que exploten o persona que sea su titular.

Es necesario que a la empresa pública se le faculte para tomar decisiones que a su juicio convengan, ya sea financiera o técnicamente, acompañada con una mayor apertura en el

manejo de los recursos, sin perder de vista que se lleva a cabo la evaluación del desempeño y exigir la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos y la participación en las decisiones y aprobaciones efectuadas durante la administración.

Se debe lograr que el personal que labora en las entidades paraestatales, al igual que la mayoría de los del sector público se identifique con los objetivos de la entidad y por lo consiguiente se sienta comprometido con las metas que ésta debe lograr, por lo que hay que implementar una constante motivación humana y creación de compromisos para el personal, que le permita ser creativo y alcanzar la satisfacción al ser considerado como parte de la empresa y de su funcionamiento y no como uno más en la nómina.

ANEXO I

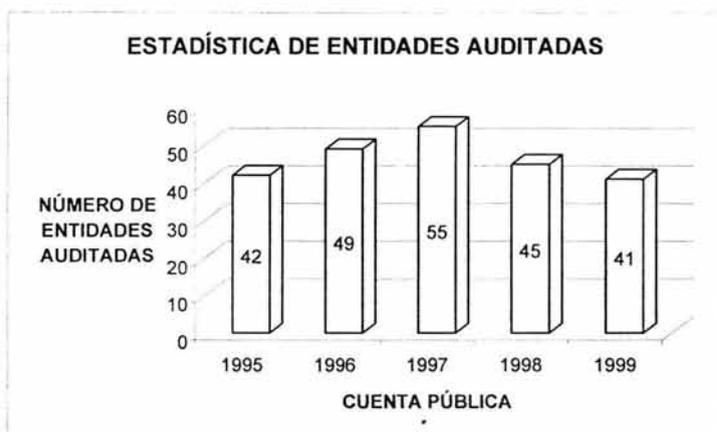
Cuadro 1

**ESTADÍSTICA DE ENTIDADES AUDITADAS Y AUDITORÍAS PRACTICADAS
1995 – 1999**

Cuenta Pública	No. de entidades auditadas	No. De auditorías
1995	42	165
1996	49	166
1997	55	191
1998	45	129
1999	41	75

Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 2



Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 3



Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 4

ACCIÓN PROMOVIDA	No. de Acciones
Recomendaciones	432
Solicitudes de Intervención al OIC	139
Solicitudes de Aclaración	21
Promociones de las Facultades de Comprobación Fiscal	10
Pliegos de Observaciones	13
Denuncias de Hechos	5
Probables Pliegos de Observaciones	14
Total	634

Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

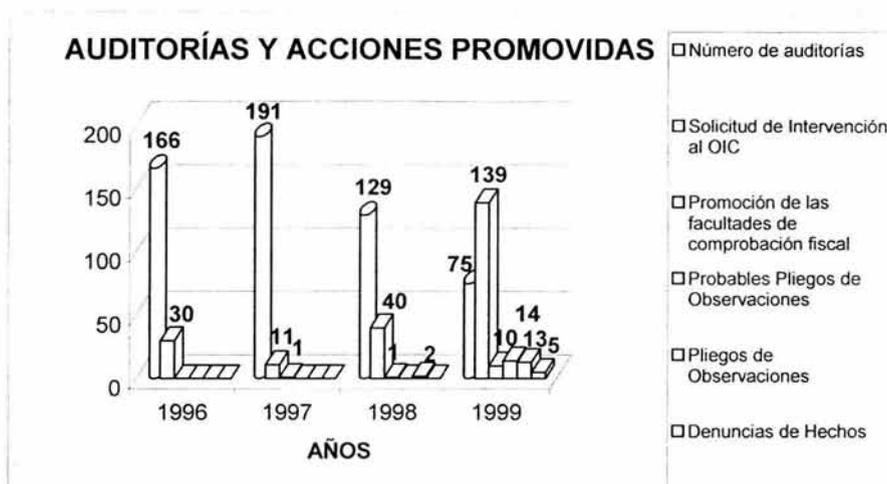
Cuadro 5

**ESTADÍSTICA DE ACCIONES PROMOVIDAS
1996 - 1999**

Acciones promovidas	1996	1997	1998	1999
Recomendaciones	745	599	783	432
Solicitud de Intervención al OIC	30	11	40	139
Solicitud de Aclaraciones	0	0	0	21
Pliegos de Observaciones	0	0	2	13
Promoción de las facultades de comprobación fiscal	0	1	1	10
Probables Pliegos de Observaciones	0	0	0	14
Denuncias de Hechos	0	0	0	5
Total de Acciones	775	611	826	634
Daño Patrimonial determinado (miles de pesos)	141,456.7	28,790.2	261,674.5	1,466,119.5
Probables resarcimientos (miles de pesos)	141,456.7	28,790.2	261,674.5	431,677.5

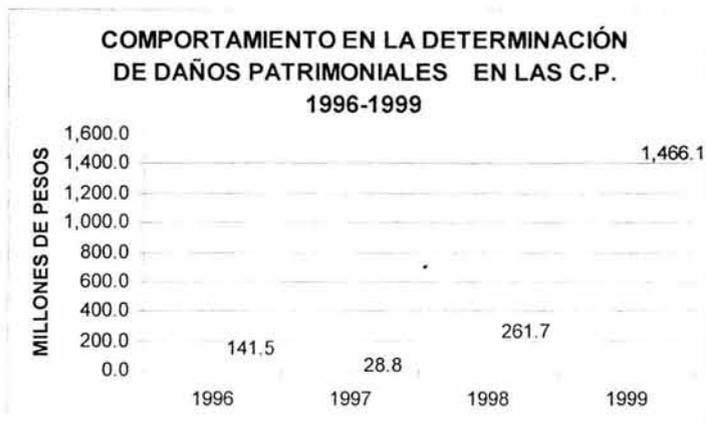
Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 6



Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 7



Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 8

FUENTE	FUENTES QUE SE APLICARON EN EL ANÁLISIS DE :		
	AUDITORÍAS (*)	VISITAS	TOTAL
Informes periódicos	20	6	26
Los resultados y el seguimiento de auditorías	17		17
Estudios técnicos	7	3	10
Demandas, denuncias y reclamos	3		3
SUMA	47	9	56

(*) En la mayoría de las propuestas de auditoría se aplicaron dos o más fuentes para su análisis.

Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 9

CRITERIOS	AUDITORÍAS (*)	VISITAS	TOTAL
La evaluación financiera programática presupuestal.	25	9	34
Las propuestas y calificación de la DGPNT.	20	9	29
Los antecedentes de las revisiones.	16	1	17
La identificación de áreas de riesgo.	11	3	14
La importancia relativa de la acción institucional.	4		4
Interés de la Cámara de Diputados.	2		2
SUMA	78	22	100

(*) En la mayoría de las propuestas de auditoría, se aplicaron dos o más criterios para su selección.

Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 10

REGLAS	AUDITORÍAS (*)	VISITAS (*)	TOTAL
Importancia (representativa)	12	3	15
Pertinencia	16	4	20
Factibilidad	15	6	21
TOTAL	43	13	56

(*) En la mayoría de las propuestas se aplicaron dos de la reglas para su decisión.

Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

Cuadro 11

ENTIDAD	NÚMERO DE		NÚMERO DE		TOTAL	
	ENTIDADES	AUDITORÍAS	ENTIDADES	VISITAS	ENTIDADES	AUDITORÍAS Y VISITAS
Órganos Descentralizados	8	14	4	4	12	18
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	4	5	3	3	7	8
Fideicomisos Públicos	1	2			1	2
Órganos Desconcentrados	4	6	2	2	6	8
SUMA	17	27	9	9	26	36

Fuente: Informe de Labores del ejercicio 2000 de la Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal

ANEXO II

UNIVERSO DE ENTIDADES QUE REFLEJAN PARTICIPACIÓN EN LA CUENTA PÚBLICA

Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal

Categorías Programáticas						UR	Denominación	Presupuesto Ejercido (Miles de pesos)	%
F	SF	PS	PE	AI	PY				
		01					GOBERNACIÓN		
						EOA	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO		
						EWY	NOTIMEX, S.A. DE C.V.	114,785.1	
						EOA	INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO	62,804.3	
						EWY	NOTIMEX, S.A. DE C.V.	18,990.9	
						EWY	INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO	25,249.3	
							Total	221,829.6	0.61%
		04					PROCURADURIA		
							Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia		
						SKC	Instituto Nacional de Ciencias Penales	11,964.0	
						SKC	Instituto Nacional de Ciencias Penales	4,002.5	
						SKC	Instituto Nacional de Ciencias Penales	2,976.3	
							Total	18,942.8	0.05%
		06					PROCURADURIA		
							Programa Nacional de Seguridad Pública		
						SKC	Instituto Nacional de Ciencias Penales	13,744.3	
						SKC	Instituto Nacional de Ciencias Penales	8,437.7	
							Total	22,182.0	0.06%
		11					SHCP		
							PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO		
						G3A	COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS	427,586.8	
						HJO	PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL	51,800.0	
						G40	FIDEICOMISO LIQUIDADOR DE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CREDITO	245,616.0	
						HCG	FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA	300,000.0	
						GSA	AGROASEMEX, S.A.	513,840.9	
						HAN	FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	378,604.4	
							Total	1,917,448.1	5.30%
		12					DESARROLLO SOCIAL		
							Programa para Superar la Pobreza		
						VQS	Comisión Nacional de Zonas Áridas	91,669.9	
						VSS	Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V.	1,801,718.3	
						VZG	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	16,532.2	
							Total	1,909,920.4	5.28%

15		DESARROLLO SOCIAL		
		Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios		
	V3L	Instituto Nacional Indigenista	1,128,558.9	3.12%
17		Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía		
	T1O	Luz y Fuerza del Centro 1)	11,327,953.0	
	T0Q	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	48,619.6	
		Total	48,619.6	0.13%
		ECONOMÍA		
18		PROGRAMA DE COMERCIO INTERIOR, ABASTO Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR		
	LAT	PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	479,619.8	
		Total	479,619.8	1.33%
		ECONOMÍA		
19		PROGRAMA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR		
	K2H	CENTRO NACIONAL DE METROLOGÍA	138,325.6	
	K2M	CONSEJO DE RECURSOS MINERALES	171,300.0	
	K8V	INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	190,714.5	
		Total	500,340.1	1.38%
		SAGADEPA		
20		PROGRAMA AGROPECUARIO Y DE DESARROLLO RURAL		
	A1I	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO	48,668.6	
	I6L	FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO	261,858.7	
	I9H	INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO, A.C.	24,834.1	
	IXP	BODEGAS RURALES CONASUPO	30,000.0	
	IZC	COLEGIO DE POSTGRADUADOS	26,761.7	
		Total	392,123.1	1.08%
		SCT		
21		PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES		
	J3A	ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CARDENAS, S.A. DE C.V.	11,671.2	
	J3C	ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE PUERTO MADERO, S.A. DE C.V.	1,863.6	
	J3L	FERROCARRIL DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC, S.A. DE C.V.	94,657.6	
	J3R	FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	21,000.0	
	J4V	FIDEICOMISO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL PERSONAL DE LA MARINA MERCANTE NACIONAL	87,717.8	
	J9E	SERVICIO POSTAL MEXICANO	580,000.0	
	JCZ	TELECOMUNICACIONES DE MEXICO	476,400.7	
	JOU	CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS 2)	455,550.1	
		Total	1,273,310.9	3.52%

SAGADEPA		
IZC	PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO COLEGIO DE POSTGRADUADOS	315,243.5
SEP		
L3N	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	72.5
L3P	CENTRO DE ENSEÑANZA TÉCNICA INDUSTRIAL	98,633.2
L3Z	COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, A.C.	12,862.5
L4E	Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.	69.8
L4H	CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.	10,535.1
L4I	Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	349.6
L4J	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL IPN	21,515.0
L4M	CNETRO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIALES AVANZADOS, S.C.	1,706.9
L4O	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECÓMICAS, A.C.	25,656.4
L4Y	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	551.5
L4Z	CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTIFICA Y DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ENSENADA, B.C.	6,493.7
L5A	CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN MATEMATICAS, A.C.	6,709.3
L5B	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ASISTENCIA EN TECNOLOGÍA Y DISEÑO DEL ESTADO DE JALISCO, A.C.	1,518.4
L5C	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DEL ESTADO DE QUERETARO, A.C.	6,961.9
L5D	Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.	494.9
L5E	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.	325.1
L5F	CENTRO DE INVESTIGACIONES BIÓLOGICAS DEL NOROESTE, A.C.	5,585.3
L5G	CENTRO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS DE YUCATÁN, A.C.	6,069.8
L5H	EL COLEGIO DE LA FRONTERA SUR	1,065.4
L5I	CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ÓPTICA, A.C.	5,060.8
L5J	Centro de Investigaciones en Química Aplicada	378.3
L5N	COLEGIO DE BACHILLERES	646,974.7
L5S	EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.	19,740.1
L5V	EL COLEGIO DE SAN LUIS, A.C.	1,015.2
L5X	COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA	1,098,823.1
L6H	COMISIÓN DE OPERACIÓN Y FOMENTO DE ACTIVIDADES ACADEMICAS DEL IPN	137,881.0
L6J	COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS	1,879,636.8
L6M	COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS	719,165.0
L6U	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	110.9
L6W	CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO	7,765,014.7
L8H	EL COLEGIO DE MICHOACÁN, A.C.	21,703.9
LAY	CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL	10,754.0

	MAR	Fondo de Cultura Económica	462.6	
	MBV	INSTITUTO DE ECOLOGÍA, A.C.	6,821.6	
	MBW	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA	6,775.9	
	MCG	INSTITUTO NACIONAL DE ASTROFÍSICA, ÓPTICA Y ELECTRÓNICA	8,384.4	
	MDA	INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS	1,257,347.4	
	MDC	Instituto Mexicano de Cinematografía	149.5	
	MDI	INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD	138,485.9	
	MGC	PATRONATO DE OBRAS E INSTALACIONES DEL IPN	95,956.9	
		Total	14,343,062.5	39.63%
		SEP		
		PROGRAMA DE CULTURA		
24	A2M	Universidad Autónoma Metropolitana	181,111.3	
	A3Q	Universidad Nacional Autónoma de México	132,522.6	
	L3N	CENTRO DE CAPACITACIÓN CINEMATOGRÁFICA, A.C.	20,008.3	
	L6U	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	38,526.8	
	L6W	Consejo Nacional de Fomento Educativo	22,996.8	
	L8G	Educal S.A. de C.V.	14,154.2	
	L8P	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	26,992.1	
	MAR	Fondo de Cultura Económica	157,049.1	
	MDC	Instituto Mexicano de Cinematografía	68,855.7	
	MHL	Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	132,319.9	
		Total	794,536.8	2.20%
		SEP		
		PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA		
		CENTRO DE CAPACITACIÓN CINEMATOGRÁFICA, A.C.	2,284.4	
	L3N			
	L3P	CENTRO DE ENSEÑANZA TÉCNICA INDUSTRIAL	5,334.4	
	L3Z	COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, A.C.	112,613.4	
		CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN GEOGRAFÍA Y GEOMÁTICA ING. JORGE L. TAMAYO, A.C.	11,943.6	
	L4E			
	L4H	CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.	99,753.5	
	L4I	CENTRO DE INGENIERÍA Y DESARROLLO INDUSTRIAL	61,063.9	
	L4J	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL IPN	843,807.5	
	L4M	CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIALES AVANZADOS, A.C.	61,734.9	
	L4O	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECÓMICAS, A.C.	85,867.1	
	L4Y	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTRÓPOLOGÍA SOCIAL	86,118.1	
	L4Z	CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ENSENADA, B.C.	177,133.1	
	L5A	CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN MATEMÁTICAS, A.C.	52,874.5	
	L5B	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ASISTENCIA EN TECNOLOGÍA Y DISEÑO DEL ESTADO DE JALISCO, A.C.	60,286.0	
25				

L5C	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ASISTECIA TÉCNICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A.C.	63,546.3	
L5D	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ASESORÍATECNOLÓGICA EN CUERO Y CALZADO, A.C.	42,102.2	
L5E	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO EN ELECTROQUÍMICA, S.C.	35,505.2	
L5F	CENTRO DE INVESTIGACIONES BIOLÓGICAS DEL NOROESTE, A.C.	145,172.5	
L5G	CENTRO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS DE YUCATÁN, A.C.	69,123.7	
L5H	EL COLEGIO DE LA FRONTERA SUR	120,356.0	
L5I	CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ÓPTICA, A.C.	61,925.5	
L5J	CENTRO DE INVESTIGACIONES EN QUÍMICA APLICADA, A.C.	63,819.0	
L5K	CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2,985,729.3	
L5S	EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.	202,834.7	
L5V	EL COLEGIO DE SAN LUIS, A.C.	23,509.7	
L6H	COMISIÓN DE OPERACIÓN Y FOMENTO DE ACTIVIDADES ACADEMICAS DEL IPN	29,654.1	
L6W	CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO	4,746.0	
L8H	EL COLEGIO DE MICHOACÁN, A.C.	24,299.0	
MBR	FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS	37,087.6	
MBV	INSTITUTO DE ECOLOGÍA, A.C.	92,558.1	
MBW	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA	41,304.1	
MCG	INSTITUTO NACIONAL DE ASTROFÍSICA, ÓPTICA Y ELECTRÓNICA	175,684.2	
MDC	INSTITUTO MEXICANO DE CINEMATOGRAFÍA	903.3	
MGC	PATRONATO DE OBRAS E INSTALACIONES DEL IPN	55,950.0	
ENERGIA			
TOK	Instituto de Investigaciones Eléctricas	102,300.0	
TOQ	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	236,555.4	
	Total	6,275,480.3	17.34%
SALUD			
Programa de Reforma del Sector Salud			
M7F	Instituto Mexicano de Psiquiatría	101,834.0	
M7K	Centros de Integración Juvenil, A.C.	232,242.2	
NBB	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	321,086.0	
NBD	Hospital General de México	956,866.3	
NBG	Hospital Infantil de México "Dr. Federico Gómez"	445,538.1	
NBV	Instituto Nacional de Cancerología	254,626.1	
NCA	Instituto Nacional de Cardiología "Dr. Ignacio Chávez"	347,594.7	
NCD	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias	321,960.3	
NCG	Instituto Nacional de la Nutrición "Dr. Salvador Zubirán"	396,715.2	
NCH	Instituto Nacional de la Senectud	128,294.1	
NCK	Instituto Nacional de la Neurología y Neurocirugía "Dr. Manuel Velasco Suárez"	246,045.7	
NCZ	Instituto Nacional de Pediatría	437,303.9	
NDE	Instituto Nacional de Perinatología	292,208.4	
NDY	Instituto Nacional de Salud Pública	148,807.8	
NEF	Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S. A. de C. V.	92,438.3	

				NHK	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	912,952.0	
					Total	5,636,513.1	15.58%
					TRABAJO		
		28			PROGRAMA DE EMPLEO, CAPACITACIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS LABORALES		
				PBJ	COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS	24,008.8	
					Total	24,008.8	0.066%
					SHCP		
		29			PROGRAMA DE DESARROLLO DEL SECTOR TURISMO		
				G1K	BAJA MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN	50,789.2	
					TURISMO		
				W3J	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	525,258.3	
					Total	576,047.5	1.59%
					REFORMA AGRARIA		
		35			Programa Sectorial Agrario		
				QEZ	PROCURADURIA AGRARIA	649,943.4	
					Total	649,943.4	1.80%
					GRAN TOTAL	36,188,478.9	100.0%

1) El monto de Luz y Fuerza del Centro no se consideró debido a que es una entidad de control presupuestal directo

2) El monto de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos no se consideró debido a que es una entidad de control presupuestal directo

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000

Bibliografía

Andrade Sánchez, Eduardo. La Intervención del Estado en la Economía, Ed. UNAM, México, 1986

Banco Interamericano de Desarrollo. Las Empresas Publicas en América del Sur y México (1979), Ed. LIMUSA México, 1979, pág. 267

Barajas Medina, J. Curso de Introducción a la Administración, Ed. Trillas, México, 1994.

Blanco Illescas, Francisco. El Control Integrado de Gestión, Ed. Limusa, México, 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1983.

Gómez Díaz de León, Carlos, Administración Pública Contemporánea, Ed. Mc Graw Hill, México, 1998

Guzmán Amaro en Introducción a la Administración Pública, Ed. Mc Graw Hill, México, 1986.

Hall, Richard H. Organizaciones, Estructura y Proceso, Ed. COSSAI, México, 1981.

Jacques Rogozinski La Privatización de Empresas Paraestatales, Ed. FCE, México, 1993.

Kaplan, Marcos Crisis y Futuro de la Empresa Pública, Ed. UNAM, México, 1994.

Koontz, H. Administración, Ed. Mc Graw Hill 9ª. Edición, México, 1990

Koontz & O'Donnell. Elementos de la Administración. Ed. Mc Graw Hill, México, 1988

Lerner, J. Joel. Introducción a la Administración y Organización de Empresas, Ed. Mc Graw Hill, México, 1985.

Luthans, Fred. Introducción a la Administración, Ed. Mc Graw Hill, México, 1980.

Martínez Escamilla, Ramón. México: El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Económico. en Empresa Pública: Problemas actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1988.

Miner, John B. El Proceso Administrativo, Ed. CECSA, México, 1978.

Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho, Ed. UNAM, México, 1983.

Ouchi, W. Teoría Z, Ed. FCE, México, 1982

Reyes Ponce, A. Administración Moderna, Ed. Limusa/Noriega Editores, México, 1992.

Ruiz de Velazco. Auditoria Practica, Ed. Banca y Comercio, México, 1983.

Sanabria López, Juan J. La ciencia de la Administración Pública: Un enfoque Político de la Actividad Administrativa del Estado en el Marco de la Globalización, Ed. UNAM, México, 2002.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, Cuadernos de Renovación Moral, Ed. FCE, México, 1988.

Sexton, William P. Teorías de la Organización, Ed. Trillas, México, 1985.

Vinogradoff, Paul. Introducción al Derecho, Ed. FCE, México, 1978.

INEGI, El Ingreso y Gasto Público en México, Edición 2000

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público

Hemerografía

Dávila Mendoza, Miguel A. La Empresa Pública como Instrumento de Desarrollo y sus Necesidades Financieras, en Empresa Pública: Problemas y Desarrollo Vol. 1, núm. 3 sept.-dic. 1986, México Pág. 11

Gazca Zamora José. Fuentes para el estudio de las Empresas Paraestatales de México y su Privatización, 1983-1988. Comercio Exterior, vol. 39, núm. 2, febrero de 1989, México.

Machado y Péres. Evaluación Económica de la Racionalización de la Empresa Pública en la Industria Mexicana, en Empresa Pública: Problemas y Desarrollo, Vol 1. núm. 1, enero-abril de 1986, Pág. 10

Madrid Hurtado, de la Miguel. La Regulación de la Empresa Pública en México, en Comercio Exterior, Vol. 30 núm. 3, marzo de 1980, pág. 217

Mejía José. Cambios en la Empresa Pública en Tres Periodos (1970-1986). Empresa Pública: Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el caribe, vol I, núm. 5, julio dic. de 1987. pág. 138

Documentos oficiales

D.O.F. Agosto 2000

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988
SHCP

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999
SHCP

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000
SHCP

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley de Planeación

Ley General de Deuda Pública

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley General de Bienes Muebles

Reglamento del Registro Público de la Propiedad

Ley de Obras Públicas

Reglamento de la Ley de Obras Pública

Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos