



42
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA Y
SU SECTORIZACION EN MEXICO:

1977 - 1988

T E S I S

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

P R E S E N T A :

VIOLETA SAAB SAAB

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

LAS EMPRESAS PUBLICAS, ASPECTOS GENERALES

1.1	CLASIFICACION CONCEPTUAL	
1.1.1	DIFERENCIA ENTRE ADMINISTRACION CENTRAL Y PARAESTATAL	4
1.1.2	DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	4
1.1.3	DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA	5
1.2	ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO	9
1.3	MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA	19
1.3.1	ACUERDOS SOBRE EMPRESA PUBLICA	25
1.4	FUNCIONES GENERALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	27
1.4.1	PROPOSITOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	30

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SU CONTRIBUCION A LA VIDA ECONOMICA NACIONAL

2.1	EL SISTEMA DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	33
2.1.1	LA AMBIGUEOAO DEL TERMINO CONTROL	36
2.1.2	EL CONTROL INTERNO	39
2.1.3	EL CONTROL EXTERNO	40
2.2	AUTONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SUS RELACIONES CON EL GOBIERNO FEDERAL	41
2.2.1	INTERVENCION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA	42
2.2.2	LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	44
2.3	PRODUCTIVIDAD, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EMPRESA PUBLICA	45

CAPITULO TERCERO

LOS CRITERIOS DE LA SECTORIZACION EN MEXICO

3.1	DEFINICION Y ALCANCES DE LA SECTORIZACION.....	51
3.1.1	CONVENCION SECTORIAL.....	51
3.1.2	TIPOLOGIA DE CLASIFICACIONES SECTORIALES.....	52
3.1.3	LA DEFINICION DE SECTORIZACION PROPIAMENTE DICHA.....	54
3.2	ANTECEDENTES DE LA SECTORIZACION EN MEXICO.....	57
3.3	OBJETIVOS BASICOS DE LA SECTORIZACION.....	62
3.4	BASES LEGALES Y LINEAMIENTOS DE LA SECTORIZACION.....	64
3.5	DIAGNOSTICO DEL SECTOR PARAESTATAL.....	69
3.5.1	AGRUPAMIENTO SECTORIAL.....	71
3.5.1.1	SECTORES ECONOMICOS.....	75
3.5.1.2	SECTORES DE BIENESTAR SOCIAL.....	79
3.5.1.3	SECTORES POLITICOS.....	80

CAPITULO CUARTO

LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

4.1	LOS DISPOSITIVOS ADMINISTRATIVOS PARA LA VINCULACION DE ACCIONES ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS.....	83
4.1.1	EL CONCEPTO DE DEPURACION ADMINISTRATIVA.....	83
4.1.1.1	CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES.....	85
4.1.1.2	OMISIONES.....	86
4.1.1.3	EXTINCIONES Y LIQUIDACIONES.....	86
4.2	MECANICA DE SECTORIZACION ADMINISTRATIVA.....	89
4.2.1	LA COORDINACION SECTORIAL.....	89
4.2.2	LA COMUNICACION SECTORIAL.....	92
4.3	LA ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	96

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFIA.....	105

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo tiene como objeto fundamental proporcionar una perspectiva actualizada del desarrollo de las empresas públicas en México, específicamente dentro del modelo de organización conocido como Sectorización, durante el periodo 1977-1988.

Para esto decidí optar por un análisis de los hechos y acciones que se dieron en el contexto del desarrollo político y económico de México, a partir del Acuerdo de Sectorización emitido el 13 de enero de 1977 por el entonces presidente José López Portillo, y publicado el 17 de enero del mismo año.

De esta forma, se pretende transmitir una visión sistemática y racional de las sucesivas etapas que se han producido en la evolución del sector paraestatal mexicano.

Con el cambio de gobierno de Luis Echeverría Álvarez a José López Portillo, se planteó una nueva estrategia para coordinar y controlar la operación de las entidades públicas, de acuerdo con un encuadre global que se formalizó con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976. La nueva ley permitió la modificación de los criterios programáticos y administrativos para coordinar las acciones del sector paraestatal, mediante el "Acuerdo de Sectorización", que en principio se agruparon a una "Cabeza de Sector", es decir, a una dependencia central quien tiene a su cargo la coordinación y control de las entidades paraestatales.

Frente a ese panorama, surge una gradual estructuración y organización, que necesariamente exigía una creciente intervención del Estado en nuevas áreas de competencia y el es-

establecimiento de nuevas estructuras sectoriales para elaborar y ejecutar políticas gubernamentales.

En el primer capítulo se tratan los aspectos generales de las empresas públicas, desde sus antecedentes y diversidad conceptual que existe en torno a ellas. Igualmente se estudia la naturaleza jurídica en la cual fundamenta su base legal, analizándose las disposiciones del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 30., y 45 al 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo relativo a la integración de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, así como lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en lo referente a la intervención del Ejecutivo Federal para la autorización de la participación estatal en la empresas públicas. Igualmente, se exponen los propósitos de las empresas públicas, determinándose sus objetivos y funciones.

El capítulo segundo define la contribución política y económica de las empresas públicas a la vida nacional, identificándose los sistemas de control interno y externo, su autonomía y relaciones con el gobierno federal, teniendo como fundamento el hecho de que las empresas públicas tienen objetivos de carácter político, económico y social. Y por último, se plantea la necesidad de explorar los conceptos de productividad, eficiencia y eficacia, que en forma específica contribuyen a guiar la gestión de éstas en su carácter de instrumentos fundamentales de la rectoría del Estado en la economía nacional y en su desarrollo.

Definida pues, la importancia de las empresas públicas en el desarrollo de nuestro país, en el tercer capítulo se tratan los aspectos generales de la sectorización, abarcando sus an-

precedentes en México, para luego exponer algunas de las corrientes acerca de su definición, determinando así sus alcances y objetivos. Asimismo se da a conocer el marco jurídico que le da legalidad, y la forma y distribución de los sectores dentro de la administración pública federal.

La sectorización de la administración pública federal, tema esencial de este trabajo, se analiza en el capítulo cuarto, en donde se identifica a la depuración administrativa como un dispositivo para la vinculación de acciones entre las dependencias del sector central y los organismos descentralizados, llegándose así al estudio y determinación de la importancia político-administrativa de la sectorización de las empresas públicas y su trascendencia en nuestro país. Asimismo se define la mecánica de la sectorización administrativa, conceptualizando la comunicación y la coordinación administrativa.

Finalmente se exponen las conclusiones, resultado de la investigación realizada, con la finalidad no sólo de que sirva como aportación al conocimiento de las ciencias políticas, sino de que formen parte importante en la toma de decisiones respecto del manejo de las empresas públicas y su sectorización.

La metodología utilizada en la elaboración del documento se enfocó a una investigación de tipo teórico, con el objeto de proporcionar al lector una visión completa entre lo que se establece y lo que realmente se lleva a cabo, procurando acercarnos a las circunstancias y los puntos de vista, concretamente, de quienes manejan las empresas públicas en nuestro país.

CAPITULO PRIMERO

LAS EMPRESAS PUBLICAS, ASPECTOS GENERALES

1.1 CLASIFICACION CONCEPTUAL

1.1.1. DIFERENCIA ENTRE ADMINISTRACION CENTRAL Y PARAESTATAL

La Administración Pública Federal Centralizada se integra por un conjunto de Secretarías de Estado (dependencias), cuya finalidad es prestar a la sociedad los servicios generales que corresponde al Estado desempeñar. La Administración Paraestatal la componen entidades productoras de bienes o servicios que se venden en el mercado o que son requeridos por determinados sectores de la población.

La administración central realiza funciones que corresponden a las atribuciones propias del Estado. Por ejemplo, mantenimiento de la paz interior, protección frente al exterior, solución de conflictos entre los estados integrantes del pacto federal, representación de la sociedad ante los tribunales federales, aplicación de las leyes que dicta el Congreso de la Unión, recaudación de impuestos, impartición de educación y salud básicas y, otras similares.

En cambio la administración paraestatal es una forma de actividad -que en muchos casos podría ser llevada a cabo por particulares- pero que por alguna razón el Estado decide ejecutarla mediante empresas u organismos de los cuales es propietario único o mayoritario.

1.1.2 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

El Administración Pública Paraestatal (sector descentralizado) está integrado por un vasto conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todos los cam

pos de la actividad política, económica y social.

Desde el punto de vista jurídico, la descentralización es una forma administrativa mediante la cual el Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio Estado determina.

Una diferencia importante entre la administración central y la paraestatal es que las dependencias que integran la primera son autoridades. No en el caso de la administración paraestatal cuyas entidades no son autoridades.

Es en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal específicamente en el artículo 10., donde se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal: "...La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

1.1.3 DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA

Determinar lo que es la empresa pública es un tanto complicado, pues ni los doctos en la materia han podido dar una definición universal sobre la misma, incluso a nivel nacional es difícil distinguir lo que es la empresa pública. Por lo tanto, mi

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

propósito más que dar una definición, es dar los elementos de los que se conforma una empresa pública, tomando en consideración los componentes que ayudan a distinguirlas de las empresas privadas.

Según el Dr. Sergio García Ramírez, las empresas públicas son "unidades de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conducidos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales sociales o privadas, o de la aplicación de las precios y tarifas que ponen a disposición del público y sujetos al cumplimiento forzoso y directo de los planes gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".*

Otra definición es la del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, en la que dice: "la empresa pública es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria: organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el responsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general".†

2. García Ramírez, Sergio. Derecho Social-Económico y la Empresa Pública en México, p.94, INAP. México 1982.

3. Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública, INAP. México 1980. P.30.

Una última argumentación más general pero igual de importante es la de la Lic. Elia Marúm Espinoza, en la que dice lo siguiente: "La empresa pública se le entiende como el instrumento de política económica que utiliza el Estado para alcanzar ciertos objetivos fundamentales para el funcionamiento, conservación y ampliación del sistema social".*

Dadas ciertas explicaciones de autores que se han dedicado, en gran parte, al estudio de la empresa pública, continuaré a delimitar los elementos que conforman lo que es la empresa pública considerando ciertos puntos fundamentales que son valiosos para conformar una delimitación o diferenciación de ésta.

Se puede concluir, según las definiciones antes ya citadas sobre la empresa pública, que éstas tienen los siguientes elementos:

- unidad de producción y distribución de bienes y servicios que coloca en el mercado.
- participación del Estado ó, asociación de éste con particulares.
- contribución del Estado con capital, por razones de interés público, social o general.
- instrumento de política económica.

A lo que habría que agregar ciertas consideraciones, ya que si bien estas explicaciones nos dan, en cierta forma, una orientación de lo que es la empresa pública, tienen deficiencias y fallas al tratar de generalizar, dentro de una definición, a

4. Marúm Espinoza, Elia. La importancia de la Empresa Pública en México: una visión metodológica, en Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Vol. II, No. 2, Enero-Abril México 1968. P. 89

los diferentes tipos de entes paraestatales que hay en México, dentro de la administración pública paraestatal.

Se tiene pues, que una empresa pública propiamente dicha denota también lo siguiente:

- Tiene una doble naturaleza al ser, en cuanto a su capital y actividades, pública y privada.
- Denota una actividad empresarial del Estado.
- Su propiedad y control es por parte de autoridades públicas.
- Su actividad empresarial es mercantil o de negocios.
- Implica las ideas básicas de inversión y rendimiento.
- Además de producir y distribuir, industrializa y comercializa los bienes y servicios que produce.
- Su existencia sólo se debería justificar por el logro de fines públicos o colectivos.
- Compiten en un mercado.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal identifica y reconoce como sujetos de derecho a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, y a los fideicomisos, englobándolos a todos ellos dentro de la administración pública paraestatal. Así pues, habría que hacer ciertas modificaciones a la ley, ya que ésta resulta un tanto ambigua y hasta podría llegarse a pensar que las empresas públicas son todas aquéllas consideradas dentro de la administración pública paraestatal, lo

que resultaría ciertamente falso.

Si bien, la administración pública paraestatal nos da una idea de uniformidad, también esconde en ella la heterogeneidad que hay dentro de los entes enunciados ahí que, tanto por su naturaleza y estructura son diferentes.

Para configurar en concepto, las posturas citadas aportan elementos como la participación patrimonial del Estado, el interés público, la personalidad jurídica, la autonomía, el control, la actividad económica y el carácter monopólico, entre otros. Para mí, es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria, organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario.

Resumiendo, se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general.

1.2 ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

La intervención directa del Estado en el proceso de producción no ha sido un fenómeno novedoso, sus antecedentes se remontan al antiguo Egipto, donde la explotación de las minas de cobre del Sinaí se encontraba encomendada directamente al Estado.⁵

Es más, dentro del ámbito de los antecedentes históricos mexicanos encontramos varios ejemplos, ya que durante el periodo Colonial, varias industrias, los "estancos" eran objeto de

5. Maurieu, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, p.45.

explotación exclusiva por parte del Estado. Durante la Colonia, la Real Hacienda se reservó la explotación, procesamiento o distribución de diversos productos, de entre los que se encuentran: la pólvora, salinas, cordobanes, nieve, lotería y trabajo, monopolio que se ejerció sobre todo el proceso de producción o alguna de sus fases. La producción de cobre fue estancada temporalmente, prohibiéndose su venta a particulares, pero sólo por un corto tiempo, debido a que la escasez condujo a su liberación. Las salinas se consideraban propiedad real y su explotación se concesionaba a particulares. La fabricación de pólvora se prohibió a los particulares desde el año de 1571, pudiéndose llevar a cabo exclusivamente con permiso de los gobernantes y con la intervención de los regidores de los lugares donde se labrara. La comercialización de cordobanes se estancó por un tiempo de 1608 hasta 1744. La nieve se estancó hasta el año 1719. El tabaco fué estancado en el año de 1764 y sólo se autorizó su siembra en las villas de Córdoba, Orizaba, Huatusco y Songolica. -

Así, los estancos fueron prohibidos por el artículo 28 de la Constitución Federal, que profundamente inmersa en la perspectiva doctrinal del liberalismo decimonónico era incompatible con la monopolización de los ramos de la producción estancados durante la Colonia. Se exceptuó exclusivamente la acuñación de la moneda y los correos. En la Constitución actual subsiste la prohibición para el establecimiento de estancos, salvo los ramos que la misma prevé en el artículo 28.

En México, la introducción de las empresas públicas se produjo en forma sistemática y conforme lo dictaban las necesidades de la política económica del presidente en turno. En algunos casos se

6. Para mayor información, véase Maniaw, Joaquín. Compendio de Historia de la Real Hacienda de Nueva España. Imprenta y Fielitipia de la Secretaría de Industria y Comercio, México, 1914. Pp.56-73.

hizo alarde de técnica jurídica y pocos escrúpulos constitucionales como en el caso del Banco de México, en cuya creación desempeñó un papel protagónico el ilustre jurista Gómez Marín. Durante los debates del Constituyente de Querétaro, la Constitución de 1917 se adicionó en sus artículos 28 y 73, fracción X y, posteriormente, en agosto de 1925 se emitió una Ley Orgánica del Banco de México, por el entonces socorrido procedimiento de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, contra el texto expreso de la Constitución, pero con la aprobación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

La Compañía de Ferrocarriles Nacionales de México, creada en el año de 1908 constituía la principal empresa del gobierno mexicano post-revolucionario y recibió una especial atención del Estado, como lo prueban las sucesivas rehabilitaciones y cuantiosas inversiones que le fueron destinadas. Sin embargo, no fue, sino hasta 1937 en que se ordenó su expropiación de las acciones que todavía se encontraban en manos de particulares (el gobierno poseía en ese momento el 51% de las acciones), se llevó a cabo a través del Decreto del 23 de junio de 1937. El 18 de marzo de 1938 se expropiaron los bienes de las 17 compañías petroleras extranjeras y el 18 de junio del mismo año se expidió el Decreto que creó el organismo público Petróleos Mexicanos. Sin embargo, la Constitución fue reformada hasta el 6 de enero de 1960, cuando se modificó el artículo 27, reservándose al Estado la explotación de gases e hidrocarburos.

Hasta 1940, las inversiones públicas se limitaban primordialmente los renglones de infraestructura y finanzas. La ingerencia directa del Estado en el ámbito industrial y agropecuario se produjo en forma incipiente, durante el sexenio del Presidente Cárdenas, en que se crearon las 29 entidades paraestatales, en comparación con las 18 que se habían establecido desde 1917. Sin embargo, la intervención decidida del Estado en empresas diversas a las de infraestructura y finanzas sólo se produjo masivamente a

partir de 1940, cuando se asentó el viraje que se había iniciado en 1934, con el abandono del proyecto predominantemente agrícola de los regimenes de Obregón, Calles y los presidentes de la época. En el periodo de 1940 a 1960, comprobable cronológicamente con el de 1917 a 1940, se crearon casi cuatro veces más entidades paraestatales que en el periodo inmediato anterior.⁷

Apartir de 1940, alrededor de un 30% de la inversión pública se canalizó al sector industrial. En 1942, Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) adquirió un interés minoritario en la empresa Altos Hornos de México, S.A. Durante el sexenio del presidente Miguel Alemán continuó la inversión pública en el sector industrial, pero esta vez su financiamiento comenzó a gravitar más sobre el ahorro interno, que era captado por el sistema bancario privado y el ahorro externo, que era captado fundamentalmente por medio del Export-Import Bank. Tanto los fondos provenientes del crédito interno como del externo eran canalizados a las empresas públicas, a través de la banca estatal y, principalmente por medio de NAFINSA.

La necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento, diferentes de la del propio Estado, pudiera encontrarse en la magnitud de la inversión del crédito, esto último se produjo como efecto de la salida de los capitales que se refugiaron en México durante la Segunda Guerra Mundial, así como por la disminución de la demanda de productos mexicanos de exportación, en la posguerra. El volumen de las inversiones y las restricciones del crédito pudieron haber hecho sentir la necesidad de una regulación de control de las empresas públicas, misma que fue emitida por el Congreso bajo el nombre de "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947), con la que

7. Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México, INAP, México 1976, p.16

terminó la que se ha denominado "la primera etapa en la regulación del sector paraestatal" y que se caracterizó por el establecimiento coyuntural y asistemático de las empresas públicas. La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 marca el inicio de la segunda etapa, que se prolonga hasta la primera mitad de la década de los sesentas, en que se ensaya el primer sistema de control unitario de las entidades paraestatales, a través de un aparato nacional.⁸

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 facultó al Congreso y al Ejecutivo para crear organismos descentralizados, caracterizándolos por dos elementos: sus recursos y, su objeto y funciones. Conforme al primero consideró como organismos descentralizados a aquéllos cuyos recursos hubieran sido suministrados, total o parcialmente, por el Gobierno Federal, a través de: participación en la Constitución del capital, aportación de bienes, otorgamiento de concesiones o derechos, o mediante suministros presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico. Por lo que concernía a su objeto y funciones, enunciaba tres criterios para su caracterización:

- a) una atribución técnica especializada para la prestación de un servicio público o social
- b) la explotación de los recursos naturales, sin aclarar si se trataba de aquéllos reservados al Estado
- c) la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

8. Carrillo Castro, Alejandro. La Empresa Pública y la Reforma Administrativa. Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, p.25.

En lo referente a las empresas de participación estatal, la caracterización se basó en los siguientes elementos:

- a) facultades de nombramiento a favor del Gobierno Federal
- b) control del 50% o más del capital social o acciones
- c) la existencia de acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal
- d) que por una disposición general hubieran disfrutado de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

También los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal fueron regulados (Artículo 10), ya fuera que los constituyera directamente el antes mencionado o a través de una institución nacional de crédito, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su supervisión. La Ley Para el Control de Organismo Descentralizados y Empresas de Participación Estatal otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control y vigilancia de las entidades paraestatales y a tales efectos se creó, por Decreto, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría antes mencionada.

Los poderes que se otorgaron para el control de los entes paraestatales fueron muy amplios y podían incluir los de: nombramiento, en caso de que así se estipulara en los instrumentos que los crearon, legales, administrativos y financieros; de inspección; de iniciación de los procedimientos de responsabilización de los funcionarios.

La Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal asignó al sector paraestatal un rol complementario dentro de las actividades económicas, como se desprende del artículo 12, que dispuso la liquidación de las empresas de participación estatal, en los dos supuestos siguientes: que no realizaran funciones de utilidad pública o comprometieran con empresas privadas que llenasen debidamente su cometido.

El órgano que el Gobierno Federal creó para controlar al sector paraestatal, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fué disuelto en 1949 por no poder cumplir con sus funciones.

Después de un intento de crear un Comité de Inversiones dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fracasado principalmente porque rebasaba el ámbito de funciones de la propia Secretaría, se creó en 1954, por Acuerdo Presidencial, un órgano similar, pero esta vez dependiente de la Presidencia de la República: la Comisión de Inversiones. El éxito de la nueva dependencia, a la que correspondía el control y la planeación de la inversión pública, fué tal que se decidió transformarla en Secretaría de Estado. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 llevó a cabo el proyecto antes mencionado, estableciendo la Secretaría de la Presidencia, a la que correspondería elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delineó el control triangular del sector estatal por parte de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo que en su época constituyó un avance, pero que

con el tiempo se transformó en un sistema de duplicidad de controles y compleja operación. Otras de las disposiciones para el control de entidades paraestatales, que hasta el momento se encontraban dispersas y que la ley de 1966 incorporó, se refieren al control presupuestal, de aproximadamente 20 entes paraestatales, por parte de la Cámara de Diputados y al depósito de sus fondos en la Tesorería de la Federación. La razón de tal medida fué de índole práctica, ya que en el año de 1964 las 20 paraestatales, después sujetas a control, realizaron gastos e inversiones superiores a sus posibilidades.⁹

Por último, dos disposiciones nuevas que merecen una especial mención: La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 excluyó del control de la misma y, por lo tanto, del de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las empresas en que las Instituciones Nacionales de Crédito hubieran suscrito la mayoría de su capital social, directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria tales instituciones, a menos que se tratara de aquellas que se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las dos medidas resultan una consecuencia lógica de la distribución de funciones de supervisión y control que se realizó entre las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio, con fundamento en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

El sexenio del presidente Echeverría Álvarez comenzó, por lo que al sector paraestatal se refiere, con la emisión de una nueva Ley de Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, similar a la

9. Rico Ramírez, Miguel. El Presupuesto Federal y las Empresas Públicas. En Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1970, p. 97.

del año de 1966, emitida en 1970. Esta ley volvió a incluir a los fideicomisos, así a las empresas de participación estatal mayoritaria que eran controladas por Instituciones Nacionales de Crédito, que actuaban como entidades intermedias o holdings. Además consagró a los fideicomisos un capítulo de dos artículos. El primero de éstos sólo faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituir fideicomisos, como el fideicomitente único del Gobierno Federal. No obstante, somete a los fideicomisos al control y a la vigilancia de la antes Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de un comisario que ésta designe, cuando se tratara de fideicomisos que tuvieran por objeto la inversión, el manejo o la administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado. En realidad, los fideicomisos que tengan por objeto la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, debería organizarse como organismos descentralizados o empresas de participación estatal, ya que resulta irregular la prestación de un servicio o la producción de bienes para el mercado, a través de tal figura.

Otra de las novedades que incluye la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, es el capítulo de Empresas de Participación Mayoritaria, donde incluye a todas aquéllas en que el Estado o cualquier dependencia estatal controle de un 25% a un 50% del capital de las acciones. La ley dispuso en su artículo 28 que la Secretaría del Patrimonio Nacional estará facultada para nombrar un comisario en las empresas de participación estatal minoritaria. La disposición relativa no constituye una novedad, más que por lo que concierne a que el nombramiento del comisario sea facultad de la Secretaría del Patrimonio, ya que el derecho de nombrar comisario le asiste a los comisarios minoritarios, en los términos de los artículos 166 y 170 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Finalmente, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, obliga a fideicomisos y empresas de participación estatal minoritaria a inscribirse en el registro que la Ley antes mencionada de 1966, creó para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Los criterios apriorísticos y burocráticos con que se diseñaron los sistemas de control anteriores desconocieron los problemas y la naturaleza de las funciones que realizan o deben realizar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, tanto por lo que hace a la eficiencia y eficacia de su funcionamiento interno, como por lo que respecta a su función externa, como valioso instrumento de política económica. El diagnóstico económico de la disfuncionalidad del sector paraestatal, en parte debida a su sistema de control, ha sido brillantemente resumido por el economista René Villarreal,¹⁰ por lo que me reduciré a exponer sus aspectos más relevantes en el siguiente párrafo:

"En primer término, se carecía de una política general para las empresas públicas. No existía una estrategia de desarrollo con objetivos, prioridades, metas e instrumentos claramente estipulados, ni tampoco se había formulado un plan de programación sectorial y formulación y evaluación de proyectos.

Así, las empresas públicas constituyen uno de los más importantes instrumentos con que cuenta el Estado para influir en el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, el surgimiento y expansión del sector paraestatal en México no ha sido resultado

10. Villarreal, René y Villarreal R. de Morza La Empresa Pública: Opciones de Política Económica en México después de la Desvalución, Editorial Tecos, S. A., 1977. Pp. 104-107.

de un proceso programado. La importancia adquirida por el Estado desde 1917, y especialmente a partir del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), hizo inevitable el crecimiento y diversificación del tipo de actividades en que participa directamente el sector público.

En el caso de México, la importante participación del sector paraestatal en la economía es un hecho, fuera de toda duda, pero su crecimiento y diversificación no siempre han obedecido a criterios explícitos y objetivos definidos. Es decir, no todas las entidades paraestatales existentes responden a políticas de Estado claramente identificables, ni existe una evaluación y un seguimiento sistemático del papel que realmente han jugado en los distintos sectores económicos y sociales.

No obstante el importante rol que se les reconoce a las empresas públicas en el proceso económico y las ventajas que realmente representan para el diseño y ejecución de la política económica, subsisten problemas, deficiencias e indefiniciones que afectan negativamente su funcionamiento.

1.3 MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, introdujo una modalidad muy importante en nuestro régimen jurídico. Al lado de la Administración Pública Federal Centralizada creó la Paraestatal, a fin de que el Ejecutivo Federal se auxiliara de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y de los fideicomisos, en su cotidiana tarea de gobernar.

Dentro de la administración pública paraestatal surge el concepto de empresa pública, este concepto obedece a una trascendente figura del derecho privado y del derecho mercantil que ha tenido

una gran importancia en la vida económica y social de México: la empresa mercantil.

Los organismos descentralizados obedecen fundamentalmente a las necesidades de satisfacer con eficiencia la prestación de un servicio público, que por su regularidad, y características particulares no puede el Estado cumplir con los elementos que le son propios, por lo que requiere encargarlos a otros organismos de la administración pública, pues al través de la especialización profesional requerida cumplen con eficiencia tales requerimientos.

Al lado de la prestación de estos servicios por medio de los organismos descentralizados, surge la necesidad, por parte del Estado de crear verdaderas unidades económicas sin personalidad jurídica para el manejo de los recursos, a fin de producir bienes y servicios para el mercado, que normalmente no son atractivos para las empresas particulares, porque no conllevan la obtención de un lucro que sea retributivo con suficiencia de los bienes de capital que destinan a estos fines, o bien, porque tampoco son compensatorios a sus actividades profesionales, así el Estado se encuentra en la necesidad de llevarlo a cabo con un costo económico y social importante, más no retributivo a la inversión que realiza.

Es así como surge el concepto de empresa pública dentro de la administración paraestatal a cargo del propio Estado. Ahora bien, las empresas de participación estatal, algunos organismos descentralizados y fideicomisos integran este importante sector y se excluyen de él aquéllos organismos descentralizados y fideicomisos, que por su propia naturaleza, no producen bienes o servicios para el mercado, sino que satisfacen otras necesidades de carácter social, económico o cultural.

En el año de 1981 se modificó el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la importancia que tiene dentro del Estado mexicano, no sólo la empresa pública, sino también la administración pública paraestatal.

Así, el texto constitucional establece que "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso y distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y además definirá las bases generales para la creación de las entidades paraestatales con la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

También agrega que "...las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre las y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Y dentro de estas disposiciones, conviene resaltar la creación de una nueva figura, la del Coordinador de Sector, que ha permitido iniciar una etapa de organización y de unificación de acciones, al encargar la vigilancia y la planeación, coordinación y evaluación de la operación de las entidades de la administración paraestatal que le están encomendadas. Esto ha permitido que las acciones de las empresas públicas se lleven a cabo en forma ordenada y apegada a los planes generales que el Ejecutivo ha instrumentado, evitando con ello errores que en el pasado, por esta carencia sucedida.

Otras disposiciones importantes que hay que subrayar, se encuentran contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, referentes a la intervención que debe

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 90. Editorial Porrúa.

tener el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para autorizar la participación estatal en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquirirlo todo o parte de éstos. Asimismo en la constitución, incremento, modificación o disolución de los fideicomisos públicos, cuando así convenga al interés público.

La misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal contiene diversas disposiciones que se aplican a las empresas públicas, por ejemplo, las relativas a la contabilidad que deben establecer las entidades del sector paraestatal, al establecimiento de órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fija la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También es importante mencionar la aplicación de las disposiciones de la Ley de Deuda Pública a las empresas públicas en lo referente a la concertación de créditos para su financiamiento, asimismo a las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por lo que se refiere a los fiduciarios con relación a los fideicomisos públicos que implican la realización de una empresa y desde luego, a toda la legislación aplicable a las sociedades, figura que revisan las empresas de participación estatal.

Por otra parte, no debemos olvidar que en las relaciones laborales que se dan en las empresas públicas, resultan aplicables según el caso, tanto la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ordenamientos estos dos últimos, aplicables sólo a aquellos organismos descentralizados que, en cuyo acto de creación se determinó la

regulación de sus relaciones laborales por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Por último, es necesario armonizar la aplicación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (prácticamente abrogada), con las contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Me he permitido aquí sólo señalar en forma enunciativa, mas no limitativa, algunas disposiciones que integran el marco jurídico de la empresa pública en México, y digo que en forma enunciativa, porque en el desarrollo mismo de la función de la empresa pública, se dan hechos en los que puede incidir la aplicación de innumerables leyes y reglamentos, que sería interminable y casuística su mención.

En el orden jurídico mexicano, la definición del sector paraestatal no se establece con arreglo a criterios generales que, como categorías abstractas, permitan determinar claramente la pertenencia de los diversos entes a distintas categorías, a través de un proceso deductivo. En su lugar, se utilizan dos criterios de índole concreta. El primero, de tipo enunciativo, enumera los distintos tipos de entes que deberán considerarse como paraestatales y se encuentra contenido en los artículos 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), donde se incluyen los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, las asociaciones o sociedades civiles controladas por el Estado, y los fideicomisos. Mientras que en los artículos 45 al 49, se determinan las características que deben tener aquellos entes que la ley tipifica como paraestatales.

El segundo criterio de inclusión de organismos dentro del con-

junto de los entes paraestatales es, por definición, y está contenido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refiere a los organismos descentralizados y a los que caracteriza como las "instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma y estructura legal que adopten"; por lo que se deduce que los organismos descentralizados se utilizan también como una categoría "comodín", donde caben todos los demás entes paraestatales indiferenciados, con la única condición de que hayan sido creados por el Congreso o el Ejecutivo Federal y tengan personalidad y patrimonio propios.

Aparentemente, el criterio mencionado en el párrafo anterior parece omnicompreensivo, ya que conforme al mismo podría incluirse a instituciones, fundaciones, universidades, fondos y, en general, a todas las instituciones posibles, incluyendo a las comisiones, siempre que tengan personalidad y patrimonio propios y hayan sido creadas por disposición del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal.

Tanto la LDAPF, como la casi completamente derogada Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, subdividen a las empresas en mayoritarias o minoritarias, según que el Gobierno Federal, a través de las dependencias de la administración centralizada o de los entes paraestatales, controle el 50% o más de las acciones en el caso de las mayoritarias, o del 25% o menos del 50% en el caso de las minoritarias.

El último tipo de ente específicamente considerado es el del fideicomiso. Como hemos mencionado con anterioridad, en el caso de los fideicomisos públicos, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público es la única dependencia que puede actuar como fideicomitente del Gobierno Federal. Comúnmente, la fiduciaria es una institución nacional de crédito, esto es, un ente paraestatal controlado por el Gobierno Federal, y el o los comisarios (beneficiarios) para vez se instituyen, ya sea porque son numerosos o porque indebidamente, a mi parecer, el fideicomiso se dedica a producir bienes o a prestar servicios que se destinan al mercado.

El problema de la identidad e independencia del patrimonio y la personalidad del fideicomiso se acentúa en el caso de los fideicomisos públicos, ya que como son constituidos usualmente con fiduciarias que son, a su vez, entes paraestatales controlados, no se ve claramente cual sea su independencia del Estado. A lo anterior habría que agregar que los fideicomisos públicos pueden ser disueltos discrecionalmente en cualquier momento, para lo que se requiere que así lo acuerde el Ejecutivo Federal, a instancia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 9o. LPCyGPF).

En la actualidad, los fideicomisos constituyen el subconjunto más numeroso, después del de las empresas de participación estatal mayoritaria indirecta. Sería particularmente difícil intentar una clasificación de los fideicomisos, en virtud de que se dedican a las actividades más desiguales. Aparentemente, la mayoría de ellos tiene como función la instrumentación de una operación o la realización de una actividad subordinada, de apoyo a otra principal, o el financiamiento de una actividad principal.

1.3.1 ACUERDOS SOBRE EMPRESA PUBLICA

Como parte importante de la modernización administrativa del sector paraestatal, los acuerdos de mayo de 1983, establecen las

reglas de coordinación entre los distintos niveles de autoridad, así como las líneas generales de política económica y financiera para la acción de la empresa pública. El primer acuerdo contiene las disposiciones en materia administrativa, regula las relaciones entre las empresas públicas y la administración centralizada, también fija las reglas tendientes a perfeccionar los mecanismos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control en los niveles de decisión administrativa.

El segundo acuerdo establece lineamientos de carácter económico y fija las líneas estratégicas a seguir por las empresas públicas en el tiempo. Para el corto plazo señala las medidas tendientes a proteger el empleo, sanear su situación financiera, racionalizar el uso de divisas disponibles o incrementar la productividad; para el mediano plazo, contiene las reglas para la transformación estructural que requiere el aparato público y de apoyo a los programas de descentralización y renovación moral.

Con estos acuerdos, se pretende dar una mayor claridad a las relaciones entre la administración central y la paraestatal, así como las responsabilidades de los distintos niveles involucrados en materia de empresa pública.

Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto fijar las metas globales y sectoriales en consulta con los coordinadores de sector, autorizar los montos globales de gasto con base a la propuesta de los coordinadores, autorizar el monto global de inversión sectorial, determinar los montos globales de subsidios o transferencias con base a la propuesta recibida de los coordinadores.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe proyectar y calcular los ingresos, así como adoptar las medidas para lograrlos, establecer y revisar los precios y tarifas de los

bienes o las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como con la participación de las coordinadoras de sector, verificar el uso racional del crédito público; emitir las normas y lineamientos generales para elaborar los programas financieros, sectoriales e institucionales, previa consulta con los coordinadores sectoriales.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación del desempeño operativo, productivo, financiero y económico-social de las entidades paraestatales. Asimismo le corresponde la vigilancia de los lineamientos y políticas señaladas en el artículo de los acuerdos para las empresas públicas mencionadas.

Los coordinadores de sector tienen, principalmente, el encargo de conducir la programación y coordinar y evaluar la operación de su sector; establecer mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de los programas institucionales y financieros; agrupar a su sector en subsectores conforme a la naturaleza de sus funciones; establecer lineamientos y criterios que determinen la participación pública en su sector; establecer los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información.

1.4 FUNCIONES GENERALES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MEXICO

La importancia del sector público en la producción de bienes y servicios ha aumentado notablemente en la última década; su ritmo de crecimiento es superior al observado en la actividad económica general.

La mayor participación de las empresas públicas es uno de los

resultados de las ineficiencias mostradas por el desarrollo económico nacional, en materia de redistribución del ingreso y la existencia de zonas de menor desarrollo relativo, la inversión privada, en gran parte, ha sido incapaz de desarrollar ramas dinámicas y productivas de la industria, de igual manera ha sido insuficiente para aumentar la producción de bienes de consumo esencial, destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población.

El impacto de las empresas estatales se ha orientado básicamente a las ramas estratégicas y sectores clave de la economía.

En relación a la composición del producto interno bruto por sectores económicos, en el sector primario es mayor la participación del privado y escasa la del sector público, en el sector secundario, también es mayor la participación del sector privado y ligeramente inferior la del sector público, en cambio, en el sector terciario, el sector público tiene un porcentaje mayor que el sector privado.

El sector industrial paraestatal dentro de la economía mexicana es de tal importancia por su magnitud, por el volumen físico de producción que genera, por las divisas que aporta a la balanza comercial, por la capacidad tecnológica que significa y por el número de empleados que proporciona.

En las ramas no estratégicas del sector industrial se encuentran algunos ejemplos de empresas públicas en las que participa el sector social:

Fabricación de alimentos.- La participación del Estado en esta rama de la industria se caracteriza por su impacto social en la satisfacción de necesidades básicas.

Industria textil.- La tradición que representa esta industria en

la economía del país, es símbolo de su antigüedad y honradad como actividad productiva. El Estado ha limitado su participación en esta rama industrial para salvaguardar aquellas empresas que, dados los bajos márgenes de utilidad, las hacen poco atractivas a los particulares. El Estado ha adquirido esas empresas para conservar las fuentes de trabajo.

Fabricación de prendas de vestir - En esta área se encuentra manifiesto el aporte del sector social, aún cuando la participación del Estado, en general es reducida.

Por lo que se refiere a la participación estatal en el sector primario, es indudable que ese sector ha desempeñado un papel de importancia en el desarrollo económico y social del país, especialmente a partir de la década de los años cuarenta, cuando se acelera el proceso de industrialización del país. Su contribución ha sido estratégica en el abasto de alimentos para el consumo nacional, como fuente de empleo y por su contribución a la captación de divisas extranjeras provocadas por la explotación de productos agrícolas y pecuarios. Es importante destacar que México, durante las últimas décadas, pasó de ser un país primordialmente rural a uno urbano y semiindustrializado. Como resultado, ha decrecido la importancia del sector primario en la generación de producto interno bruto.

En consecuencia, la estructura ocupacional del país se transformó, decreciendo en términos relativos al empleo en las actividades primarias y aumentando en las secundarias y terciarias.

Por otra parte, es importante destacar y considerar en este apartado, el problema habitacional y el papel que desempeña el sector social. La vivienda, como es notorio, ha sido uno de los problemas sociales más importantes y que ha venido adquiriendo

magnitudes crecientes a través del tiempo. En nuestro país, el problema habitacional se originó por dos factores: el acelerado crecimiento de la población (superior al 3% anual durante varias décadas), así como en los movimientos migratorios del campo a la ciudad.

Una vez más, para resolver el creciente déficit habitacional, el Estado ha debido intervenir. Así, en la construcción de viviendas en nuestro país, participan: el sector público, que lleva a cabo la construcción de viviendas a través de organismos públicos de diversa naturaleza; el sector social, el cual desarrolla la construcción de viviendas bajo la forma de gestión individual, mediante cooperativas u otras formas de organización social, y el sector privado, que realiza la construcción de viviendas apoyado en la iniciativa del particular.

La participación del sector social en la construcción de viviendas tiende a disminuir en los últimos años, especialmente, debido a los siguientes factores, que prolongan el tiempo de construcción: costos crecientes en la adquisición de insumos; falta de asistencia técnica y, falta de fuentes de financiamiento.

1.4.1. PROPOSITOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Es en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)¹², donde son expuestos a detalle los propósitos fundamentales de las empresas públicas, y que a continuación enumeramos:

"La política de empresa pública corregirá las ineficiencias y

.....
12. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial del 31 de Mayo de 1983.

aprovechará plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social.

En esta forma, las empresas públicas se plantean como propósitos fundamentales los siguientes:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.
- Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.
- Apoyar la integración del aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad, para lo cual deberá buscarse y promoverse la integración vertical y horizontal de la planta productiva y fomentarse el desarrollo de la de carácter nacional.
- Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración, de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.
- Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta, con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

- Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades, a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva, con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales.
- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo, mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.
- Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

Así, el papel que el Estado asume como gestor del desarrollo en esquema de economía mixta de nuestro país, y la influencia que su actividad tiene sobre la evolución de las variables económicas fundamentales, hacen imprescindible que se fortalezca su eficacia a fin de que cumpla en mejores términos dicha función de orientación y rectoría del desarrollo y atienda los procesos económicos y sociales que garanticen la independencia nacional y la justicia de la sociedad.

Las empresas públicas, por tanto tienen gran importancia en la función del Estado como orientador y conductor del desarrollo, ya que es el único instrumento con el que interviene directamente en la producción de bienes y servicios.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS
Y SU CONTRIBUCION A LA VIDA ECONOMICA NACIONAL

2.1 EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Entre los estudiosos de la administración pública, y en particular de las empresas públicas, la idea acerca del control está muy presente. Más aún, el término "control" es crucial en el estudio de la empresa pública.

En lo que se refiere al concepto de empresa, se entiende a ésta como la unidad administrativa dedicada a la producción y/o distribución de bienes y/o servicios, cuya demanda en el mercado es capaz de influir mediante la determinación de precios y/o tarifas que, por lo menos hasta cierto grado tiene facultad de establecer. Igualmente, debemos entender que una empresa es pública, cuando entre sus características distintivas incluye en sus bases de creación, derechos y obligaciones bajo la dirección de un gobierno (nacional, estatal o municipal), de alguna empresa pública o de alguna combinación de estas características, y que sea establecida mediante algún instrumento jurídico (ley, decreto, ó acuerdo).

Así, en este concepto de empresa pública se aprecia como elemento relevante que la empresa pública se distingue de cualquier otra empresa por su sometimiento a la dirección de un gobierno o de otra empresa pública, en donde el fundamento del control radica en un instrumento jurídico. En mi opinión, siempre que encontramos a un gobierno o a un ente público detentando un amplio grado de dirección control sobre una empresa, estaremos, inequívocamente, frente a una empresa pública.

De esta manera, "...la noción de control gubernamental debe apreciarse, además en su vinculación con la noción de responsabilidad pública. Así, el control es la consecuencia natural

del ejercicio de esa responsabilidad y no, como en ocasiones se expresa el resultado de una delegación de la responsabilidad.¹³

Por otra parte, el control puede organizarse dentro de la propia empresa pública, en el seno de la dependencia coordinadora, y aún dentro de los poderes Legislativo y Judicial, que toman la forma de controles externos, independientes de la administración misma del Poder Ejecutivo. Así, el control no se agota en el marco interior del Ejecutivo, sino que se amplía y complementa, con un sentido democrático, en los poderes Legislativo y Judicial.

La empresa pública en su concepción moderna como instrumento de política gubernamental, surge de la necesidad de los gobiernos de crear nuevas y más ágiles instituciones, evitando los controles tradicionales a las que se sujetan las funciones públicas típicas del gobierno. Paradójicamente, en forma simultánea, surge la necesidad de controlar a las empresas públicas del gobierno.

Según Mauricio Valdés R.¹⁴, los propósitos del control gubernamental sobre las empresas públicas pueden agruparse en dos: primero, para promover los propósitos del Estado como soberano; y, segundo, para promover los fines del Estado como administrador.

En el primer grupo, "promover los fines del Estado como soberano", pueden ser integrados en cuatro:

1. Para la protección del patrimonio público;
2. Para la administración de la política económica en áreas

13. Valdés R., Mauricio. El Control de las Empresas Públicas, en Revista de Administración Pública-Empresa Pública, No. 59/60, IMPP, México 1964. P. 131.

14. Valdés R. Mauricio. *Ibid.* p. 132.

tales como el mercado de capitales, el balance del crédito interno y externo de la nación en su conjunto, y aspectos vinculados, tales como la emisión de bonos,

3. Para la instrumentación de políticas macroeconómicas. Las empresas públicas tienen una responsabilidad hacia la nación en la provisión de ciertos bienes y servicios, la determinación de precios y tarifas, que en ocasiones podría aparecer como no rentables o innecesarios a la empresa privada. Esto es resultado de la noción del "sector público" como una área en la que el gobierno tiene poderes directos de control o influencia en la economía, y
4. Para la protección o preferencia a determinados sectores de la población (regulación del mercado, subsidios, mantenimiento de fuentes de empleo, desarrollo regional, etc.)

En el segundo, "promover los fines del Estado como administrador de empresas", se incluye:

1. La promoción de la eficiencia y la eficacia de la empresa;
2. La prevención de corrupción administrativa y desperdicio de recursos; y "
3. La distribución de los recursos de las empresas (dividendos o pérdidas), fijación de reservas, adquisición de intereses, entre otros. El gobierno tiene el poder de determinar la estructura y funcionalidad patrimonial de las empresas públicas.

2.1.1 LA AMBIGÜEDAD DEL TÉRMINO "CONTROL"

A pesar del uso frecuente del término "control" en la administración pública, su significado se ha prestado a una gran ambigüedad. En parte, esta ambigüedad es apreciada por su estrecha relación con el concepto de "dirección", llegando incluso a confundirse. Para evidenciar esta ambigüedad del término "control", tomare algunos casos de interpretación.

Horacio Flores de la Peña, siendo Secretario del Patrimonio Nacional, expresó en su Informe al Congreso de la Unión de 1976, lo siguiente:

"Corresponde pues, a la Secretaría del Patrimonio Nacional, vigilar la eficiente utilización de los recursos que manejan las entidades públicas. Este control, básicamente preventivo, tiene especial relieve ya que se ejerce sobre empresas ejecutoras de aspectos especializados en la política económica y social del país y, a través de los cuales, el Estado propicia el desenvolvimiento del sector agropecuario; fortalece la infraestructura económica; cubre la demanda de energéticos básicos; apoya y complementa el desarrollo del sector manufacturero; fomenta la investigación científica y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, y promueve, asimismo, la salud pública y la educación... De este modo, se da un paso trascendente hacia la planeación integral del sector público".

Javier Garduño Pérez, en la Reunión Latinoamericana sobre Empresas Públicas, en 1979, concluía que "por control puede entenderse el proceso de seguimiento, verificación y valuación del conjunto de operaciones que se han diseñado, para la consecución de las metas fijadas a la empresa y con un sistema de información que se retroalimenta en forma sistemática".

Ha habido casos en que se vincula estrechamente con el término "evaluación", como se puede apreciar en el documento "Evaluación y Control en la Administración Federal" de 1981, donde se afirmó "...la evaluación como función de la planeación orienta el control, el cual permite la valoración cualitativa y cuantitativa de la marcha de las acciones en todos los niveles programáticos, facilitando la puesta en práctica de acciones que regulen diferencias respecto a la programación inicial, además de que por sí mismo puede garantizar que las cosas se hagan conforme a la ley y a la programación".

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

Entre los trabajos que se presentaron al Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, se encuentra la propuesta de Manuel Cavazos Lerma, que se pronunció por distinguir entre el control ex-ante y el control ex-post¹⁵, que es uno de los primeros expositores en plantear una composición diferente del control.

Finalmente, Ignacio Pichardo Pagaza, en su obra "Introducción a la Administración Pública de México" (1984), afirma que "la teoría de la administración define el control como la fase del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados

15. Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, Ed. 1980, 1983. Pp 274 y 275.

actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea parcial o totalmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. El control, funcionalmente hablando, implica una verificación para determinar que lo realizado se apege a un plan, a un programa o bien, a una política previamente establecida, y en relación a la planeación señala que: "la planeación en cualquier organización consiste en el establecimiento de objetivos, planes y programas consistentes, integrados y articulados, mientras que el control pretende obligar a los acontecimientos a conformarse con los planes. La relación entre la planeación y control está en que éste presupone la existencia de aquélla, es decir, de objetivos y de planes. No se puede controlar algo si antes no se planea"¹⁶.

Más adelante, respecto a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, señala: "la Secretaría de Programación y Presupuesto es la entidad responsable de la planeación, la programación y la normatividad, en las acciones del sector público; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a su vez, vigila que la propia actividad de programación y presupuestación se apege a las normas dictadas por la S.P.P.".

En síntesis, sin haberse logrado diferenciar esta terminología, en nuestro país hay quienes utilizan el término "control" indistintamente, aunque la tendencia previa es en el sentido de enfatizar el control "después de...", identificándolo con la fiscalización, la auditoría, la contabilidad, entre otros. Es decir, instrumentos para evaluar los hechos, más que para orientar las acciones de la administración pública. La nor-

16. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II. Funciones y Especialidades, Ed. INAF-COBYCIT, México 1984. P.117.

17. Pichardo Pagaza, Ignacio. *Ibid.* p.117.

matividad, la presupuestación y la autorización de realizar o no acciones, son identificadas más bien con los procesos de planeación, programación y presupuestación.

Finalmente, un aspecto que destacan los teóricos del control, independientemente del sentido en el que se le define, es el relativo a la materia esencial del control: la información.

Un sistema de control debe basarse en que la información de cada nivel debe ser procesada e interpretada por su nivel inmediato superior, de tal forma que a los niveles superiores de decisión solamente llegue aquella información necesaria para tomar las grandes decisiones, o que permita su integración con otra información sectorial o nacional y analizar el comportamiento global de cierto sector de empresas, del gobierno y de la economía de la nación en su conjunto.

Un excelente ejemplo de esta vinculación se dispuso en el año de 1986, en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, donde se constituyó el sistema de información sectorial más acabado en la experiencia mexicana, que comprende más de 350 empresas que participan en 66 ramas de actividad económica.

El sistema comprende dos vertientes básicas. Por una parte, el marco de operación interna del sector, que permite examinar la evolución de las empresas, su nivel de logro de metas, problemática y avances. Por la otra, en el ámbito nacional permite ubicar la participación de las empresas en el sector público y en la nación.

2.1.2 EL CONTROL INTERNO

Hoy en día las funciones de control interno de la empresa pública

se encuentran, al más alto nivel, en las tres dependencias llamadas globalizadoras, que son: la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La primera en el área presupuestal; la segunda en cuanto al endeudamiento y la tercera en el cumplimiento del marco legal que rige cada uno de los aspectos de la actividad de la empresa, en especial, las adquisiciones y la obra pública.

La segunda instancia de control interno, la ejercen las dependencias coordinadoras de cada sector, en relación directa a las empresas que integran su grupo. Casi siempre, a través de los órganos de administración e invariablemente mediante la consulta y autorización de sus planes y programas.

2.1.3. EL CONTROL EXTERNO

El propio Poder Legislativo, participa en dos ámbitos, por un lado, la autorización que hace del presupuesto y, por otro el examen de la cuenta pública. Adicionalmente, mediante revisiones y citas específicas que hace este Poder, con el objetivo de conocer la marcha de ciertas entidades.

El control legislativo del llamado sector paraestatal comprende las diversas fases del proceso presupuestal: aprobación del presupuesto, verificación de su ejercicio y evaluación de resultados. La aprobación específica de presupuesto se realiza solamente en el caso de las entidades incorporadas al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Pero en general, el control de la empresa pública lo ejerce el Ejecutivo con el fin de examinar la legalidad de sus decisiones, de evaluar su eficiencia financiera y rentabilidad social o de asegurar el correcto manejo de los bienes y recursos que aporta

el Estado, así como el grado de avance de sus programas.

2.2 AUTONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SUS RELACIONES CON EL GOBIERNO FEDERAL

Después de la crisis económica que estremeció al mundo de los años previos y posteriores a 1929, la teoría clásica del Estado tuvo que sufrir importantes modificaciones. Ya no era posible dejar al arbitrio de la iniciativa privada la solución de los conflictos económicos una vez que la hipótesis del libre mercado como única regulación de los fenómenos del intercambio, se vino abajo ante el embate de la más grande crisis de este siglo.

Actualmente, "el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio" La nueva teoría ha sostenido que "el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano".¹⁸

Se considera que las funciones de los Estados modernos son: mantener la integridad y la seguridad territorial; garantizar la paz externa, promover la prosperidad de la ciudadanía y salvaguardar la paz en su propio territorio, además de proteger los recursos no renovables y regular la economía. Al hablar de promover la prosperidad de la ciudadanía, nos referimos también a la necesidad de que los estados modernos impulsen "el desarrollo económico y el crecimiento industrial cuando conduzcan a un mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos".¹⁹

18. Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. México, 1979. Ed. Porrúa. P.38.

19. López Fernández, Armando. La Intervención del Estado y sus Actividades como Esenciales, en Revista de Política y Administración No.4. P.27.

Herman Heller ha precisado que la reducción del Estado a la sola conservación del derecho, parte de la falsa premisa de democracia sin autoridad estatal inconcebible en nuestros tiempos.²⁰ La finalidad del Estado es el bien común, la justicia social y el reparto justo de la riqueza.

Por lo anterior, hoy se acepta que un Estado que se fundamente en la solidez de una voluntad nacional popular, no puede ni debe autolimitarse jurídicamente, sin que ésta aceptación haya de interpretarse como la convicción tácita de que la nueva opción ante el liberalismo clásico es la unidad de decisiones político-sociales

"Ciertamente -señala Miguel de la Madrid- los problemas del siglo XX han hecho que en todos los países del mundo se considere al Estado como el responsable de la vida económica. El Estado debe ahora encargarse de promover o sostener un desarrollo económico y social que beneficie a toda su población".²¹

2.2.1. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA VIDA ECONÓMICA

La Constitución Mexicana promulgada en 1917 marcó una ruptura con los moldes del liberalismo clásico y considera en algunas de sus más importantes partes, la responsabilidad estatal en materia de conducción de la economía.

"No se deja como antaño, a la legislación ordinaria la

20. Heller, Herman. Teoría del Estado, F.C.E., México, 1977. P.216.

21. De la Madrid Hurtado, Miguel. Economía y Derecho Conferencia pronunciada en el Colegio de Economistas de México el 27 de marzo de 1969. Reproducida en el Cuaderno No.1 de la Serie "Pensamientos de Miguel de la Madrid" P.19.

configuración del régimen económico; las reglas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico". Gradualmente hemos llegado a un punto en que la norma constitucional mexicana decreta la existencia de un sistema de economía mixta, pero a la par otorga al Estado la dirección de ese sistema, sin atender contra el derecho de iniciativa privada.

En su concepción actual, nuestra Constitución señala la existencia de propiedades pública, social y privada; señala al Estado la exclusividad en la prestación de ciertos servicios públicos considerados prioritarios y, de seguridad nacional; además establece tres libertades fundamentales cuya presencia fortalece la economía mixta, a la vez que garantiza la iniciativa privada; tales libertades son la de trabajo, consagrada en el artículo 5o.; la regulación de la relación laboral, incluida en el artículo 123, y la garantía de libre concurrencia, que es señalada en el artículo 28o.

Sin embargo, es necesario señalar aquí dos datos sumamente importantes. En primer lugar, el artículo 27 de la Constitución, desde su versión original ha atribuido a la nación, por medio del Estado la facultad de "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". En segundo lugar, el artículo 25 también otorga al Estado, gracias a una reforma del 3 de febrero de 1983, "la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (...).

22. De la Madrid Hurtado, Miguel, Op. Cit. Pág.20.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general..."

Debe considerarse que estos dos preceptos constitucionales son la consecuencia de un largo proceso de adecuación política de las normas a nuestra realidad. Así pues, mientras el artículo 28 garantiza la libre concurrencia mercantil, el artículo 25 señala la tarea estatal de orientar la economía. Al mismo tiempo que son garantizadas las libertades fundamentales del individuo, la actividad de los factores económicos ya no será arbitraria, sino que obedecerá a la planeación y normatividad estatales.

2.2.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Es a partir de 1925 y como consecuencia del proceso revolucionario de 1910-1917, el Estado mexicano, para cumplir algunas de sus funciones, recurrió a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas, que hoy constituyen la administración pública paraestatal.

Esta, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se constituye, por organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria), instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos. Estas entidades, de acuerdo con la doctrina jurídica, tienen personalidad jurídica, patrimonio y administración propios, lo cual les confiere la autonomía técnica indispensable para lograr los objetivos que les son también propios

En el concepto administrativo, el sector paraestatal, junto con otros ámbitos del gobierno, forman a la empresa pública, y aunque éste término no tiene consenso internacional unánime, en nuestro país expresa el sector del que se sirve el Estado para coadyuvar al logro de sus fines mediante instituciones de alta especialización.

El proceso de formación del sector paraestatal y su crecimiento han obedecido a la necesidad de aumentar las atribuciones del Estado, al requerimiento inexcusable de explotar recursos estratégicos que son propiedad de la nación, a la atención que necesitan ciertos campos de actividad económica descuidados por los particulares, a la necesidad de prestar servicios públicos considerados de interés nacional, al imperativo de intervenir en el curso de la actividad económica para evitar la concertación desmesurada de la riqueza en un país con urgencia de desarrollo acelerado, al rescate y mantenimiento de fuentes de empleo.

Así, debe reconocerse que otorgar libertad de decisión, significa mayor responsabilidad para establecer políticas sobre producción, precios, niveles de inventario, estrategias mercadológicas, e incluso políticas de endeudamiento e inversión de fondos excedentes, racionalización del gasto y control de costos.

Una autonomía de rápida respuesta a los estímulos macro y microadministrativos por ende, permite adecuar al contexto los planes de desarrollo, en afán de la consecución de los objetivos que le dieron origen.

2.3. PRODUCTIVIDAD, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EMPRESA PÚBLICA

Se ha dicho -con razón- que la excesiva centralización ha con-

ducido a la economía nacional hacia una fase de rendimientos decrecientes. En lugar de impulsar las fuerzas productivas, ahora las frena y las bloquea. Así mismo, se dice que el rápido crecimiento del Estado, sobre todo, a través de las empresas públicas, ha desembocado en la crisis financiera actual, creando con la inflación mayores perjuicios que beneficios. La centralización, que se intensifica con la inflación, genera desempleo y desactivación de los recursos humanos, naturales y materiales, especialmente en la periferia rural, acelerando la migración del campo hacia las ciudades y empeorando la crisis urbana.

Esta situación nos conduce a reflexionar acerca de la relación entre eficiencia, productividad y eficacia de la empresa pública, en tanto que empresa, y la eficiencia, la productividad y la eficacia del sistema económico en su conjunto. A juzgar por los resultados históricos, la empresa pública en general ha contribuido a impulsar el proceso centralizador y, por tanto, a engendrar la crisis actual. Y, desde este punto de vista, la mayor eficiencia, eficacia y productividad de las empresas, pasa a segundo plano, en relación con los efectos históricos negativos.

Ello no quiere decir que la empresa pública sea negativa por sí. Su existencia se explica por la necesidad del propio sistema económico. Pero así como durante una larga fase de este siglo, el crecimiento del Estado y de las empresas públicas impulsaron el desarrollo económico, al haber rebasado un cierto límite se ha convertido en obstáculo a este desarrollo.

Por mi parte, estimo conveniente señalar, aunque sea en forma somera, lo que hemos identificado como las acepciones más comunes de los términos productividad, eficiencia y eficacia. La consulta

realizada en diversos documentos pone de manifiesto que por lo menos dos términos, el de productividad y eficiencia, se usan en forma indistinta y, muchas veces, uno se define en términos del otro.

Por su parte, las definiciones que encontramos de eficiencia y eficacia en el Diccionario Enciclopédico Espasa, son prácticamente idénticas. Textualmente, "eficiencia es la virtud, actividad, fuerza y poder para obrar y producir efecto; eficiencia, es la virtud o facultad para lograr un efecto determinado".**

De ahí, que el intento de precisar el alcance que a cada término dará en el desarrollo de este trabajo, tiene como única finalidad, evitar confusiones al respecto, no obstante que en la práctica y aún en la definición enciclopédica, tiene áreas de coincidencias.

Empezando por el término de productividad, parece haber consenso para definirlo como la relación entre la productividad y la cantidad de recursos de toda índole que son utilizados para obtenerla. Así, definida, la productividad "es una expresión de medida que aisladamente da una idea de proporcionalidad y otra más lejana de calidad o aptitud para relacionar insumos con productos".**

En tanto que medida, la productividad adquiere un mayor valor operacional bajo la forma de una serie de datos, que miden el mismo fenómeno referido a un proceso particular a lo largo del tiempo, o que compara dicha medida con respecto a procesos

23. Diccionario Enciclopédico Espasa. Madrid, Espasa Calpe, S.A., 1979.

24. Rozenstein, María M. Productividad, Eficiencia y Eficacia, en Revista de Administración Pública, No. 59/60, Julio-Diciembre, Edic. INAP, México, 1984. Pág. 76.

similares llevados a cabo simultáneamente o no, por diferentes entidades.

Si aceptamos en éstos términos la definición de productividad, el concepto de eficiencia sería el modo en que se relacionan insumos y productos y de su existencia depende la bondad, la deseabilidad, y la calificación entre insumos y productos.

En otras palabras, el concepto de eficiencia está directamente vinculado a la tecnología que hace posible que un conjunto dado de recursos genere un volumen y calidad dados de producto.

El concepto de eficiencia incluye no sólo la noción de una proporción adecuada de insumos para producir determinado producto, sino también un modo de procesar dichas proporciones para obtener el producto en la cantidad y la calidad esperados.

Por lo tanto, aumentar la producción y/o reducir los insumos, ya sea en volumen o en costo, significa hacer más eficiente el proceso; la medida de esta eficiencia se reflejará en la productividad al efectuar un cociente que dé por resultado una magnitud mayor.

Por su parte el término de eficiencia parece no tener mayores dudas, respecto a que se refiere a la facultad o aptitud de producir determinados efectos. En consecuencia, los tres términos así definidos, serán utilizados con ese alcance y con esa aceptación a lo largo del presente trabajo.

Otra medida que se usa frecuentemente en lugar de o con la misma definición de productividad y eficiencia, es el concepto de rentabilidad. Para nuestros efectos, rentabilidad será el resultado del cociente entre las utilidades y el capital propio inver-

tido en la actividad".** Para el análisis de la productividad, eficacia y eficiencia en la empresa pública y, en particular, para destacar la diferencia y singularidad de los criterios aplicables a la empresa pública, siempre que sea posible, adoptaremos un esquema comparativo entre el criterio que prevalecería en un ámbito de decisión privada, frente al que debiera prevalecer en un ámbito de decisión pública.

Así, la eficiencia y eficacia de la empresa pública deben ser compatibles con la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. De lo contrario, si la eficiencia y la eficacia de la empresa pública contribuyen a intensificar el proceso centralizador, esas aparentes virtudes se transforman en ineficiencia e ineficacia sociales, y en lugar de contribuir a producir más riqueza, más empleo y bienestar para la nación, contribuirán a deprimir aún más la economía.

La "descentralización de la vida nacional" tiene como objeto fundamental despertar la economía en aquéllos territorios y aquellas capas sociales que hoy se encuentran inactivos y desperdiciados. Este es el enfoque que debe guiar los esfuerzos descentralizadores de las empresas públicas. no se trata de descentralizar, pues la descentralización no es, en primera instancia, una técnica administrativa, sino una estrategia general de gobierno para reactivar y desarrollar las fuerzas productivas de la nación. La descentralización administrativa y la desconcentración física de la empresa pública sólo son medios para alcanzar el objetivo fundamental de impulsar el desarrollo en toda la población.

Podemos decir que si una de las finalidades y preocupaciones principales del gobierno mexicano es que las empresas públicas

25. Rozenstein, Mario M., Op. Cit. P. 77.

sean eficientes y eficaces, esta eficiencia y eficacia deben supeditarse y servir a la estrategia de descentralización de la vida nacional, pues bien puede ocurrir -y ha sido la tónica-, que la empresa pública sea eficiente y eficaz para contribuir mejor al proceso centralizador. Ocurre también que empresas públicas ineficientes e ineficaces contribuyen al proceso centralizador dejándose llevar por él.

CAPITULO TERCERO

LOS CRITERIOS DE LA SECTORIZACION EN MEXICO

3.1. DEFINICION Y ALCANCES DE LA SECTORIZACION

3.1.1. CONVENCION SECTORIAL

Las Ciencias Sociales han hecho uso del concepto de sector para denotar partes integrales de universos políticos, sociales y económicos. Así, se acostumbra con toda propiedad hablar de los distintos sectores de un parlamento, de los diferentes sectores que conforman un partido político, de los distintos bloques en que se divide la pista de un disco magnético para computación, de sectores económicos en diferentes sentidos y hasta en el lenguaje administrativo cotidiano y se han colocado en ocasiones formas aparentemente contradictorias o ambiguas de uso de la analogía sectorial, que evidentemente se refieren a maneras distintas de entender y dividir el universo administrativo; por ejemplo tradicionalmente se había distinguido el sector público del privado, el sector federal del estatal y el municipal, o el sector central (la administración centralizada o directa, constituida por las dependencias jerárquicamente vinculadas al Ejecutivo) del sector descentralizado (formado por la administración descentralizada o indirecta de los organismos o empresas públicos) y, hasta algunos autores subdividen a éste último sector en un sector descentralizado y uno paraestatal.

Así, en virtud de lo anterior, se trata pues de entender que los sectores son solamente una convención de análisis, una forma convencional de lenguaje. Por tanto, para que una convención funcione, se requieren los dos elementos siguientes:

1. Que haya sido formalmente convenida, es decir que se utilice y que quienes la utilicen estén de acuerdo con la formalización dada a los fines y a la mecánica de esa convención.
2. Que la convención se conozca y se pueda distinguir de

- otras similares, en este sentido se procura que el acuerdo para llegar a dicha convención logre una amplia participación, pero como no todos pueden haber participado en el momento de su creación, a los demás nos toca hacer un esfuerzo de aprender la naturaleza, los fines, la mecánica y los límites de dicha convención para no equivocarla como otras similares.

3.1.2 TIPOLOGIA DE CLASIFICACIONES SECTORIALES

Como se ha advertido anteriormente, se puede dividir el mismo universo de análisis, o diferentes universos, en tanto sectores y subsectores como se desee.

Por ejemplo, el universo económico se puede observar desde el punto de vista productivo, medido en términos de la participación de diferentes factores en el ingreso o en el producto y, así, se habla de un sector primario o agropecuario; de uno secundario o industrial, y de uno terciario o de servicios. Si el enfoque económico difiere de la participación en el gasto, entonces el universo se divide en un sector gobierno o sector público, un sector empresarial o sector privado y una clase trabajadora o sector social.

Igualmente, se puede teóricamente subdividir el universo económico desde el punto de vista, no de la producción o del gasto, sino de las necesidades del consumo: así, podríamos hablar de un sector de energéticos, de un sector de empleo, de uno de educación, de uno de salud y de uno de participación política, económica y cultural.

En términos del universo social, se puede clasificar el sector rural para diferenciarlo del sector urbano; dentro del sector ur-

bano y del rural se pueden distinguir unos sectores más desarrollados de otros más atrasados; y, en general, todo tipo de estratificación social puede convertirse en clasificaciones sectoriales.

Utilizando diferentes criterios, puede así plantearse teóricamente una interminable gama de clasificaciones. Sin embargo, la práctica administrativa debe escoger unas cuantas, (o una específica) de estas clasificaciones, si desea que se entienda el sentido de lo que hace.

Por ello, la noción de los sectores administrativos no es sólo, como algunos parecen opinar, "una clasificación más, que se superpone a las ya existentes",²⁶ por el contrario, una útil herramienta para articular las diferentes políticas gubernamentales específicas que conforman un plan o una política global de gobierno.

Las clasificaciones sectoriales administrativas no obedecen ni a las reglas teóricas de las ciencias puras, ni tampoco a las de los modelos abstractamente concebidos y equilibrados de la administración, sino a las necesidades de mantener un equilibrio dinámico conforme se configura y aplica una política gubernamental específica, en un momento histórico y en un lugar dados. Por eso, lo que en un país o en un momento histórico puede ser considerado sector para efectos de política gubernamental, quizá en otro es solamente un subsector, o viceversa.

26. Rosovsky Ledezma, José. Sectorización, Esquema de penencia en curso de actualización sobre Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 22 de febrero de 1968, p. 68.

3.1.3 LA DEFINICIÓN DE SECTORIZACIÓN PROPIAMENTE DICHA

La sectorización de la Administración Pública Federal forma parte del Programa Global de Reforma Administrativa y responde al imperativo de dar dirección, coherencia y unidad a las actividades de la administración pública federal en su conjunto. En este sentido, la sectorización es un esfuerzo de racionalización de las acciones públicas.

En una definición amplia y genérica, la sectorización de la administración pública federal se debe entender como el acto jurídico-administrativo, mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una Dependencia Centralizada.²⁷

Así, entendemos que la sectorización es una convención de análisis, un sistema de trabajo.

Esta definición se compone de tres elementos:

- 1) un sujeto activo, que es la dependencia centralizada que funge como coordinadora de sector;
- 2) los sujetos coordinados, que son el grupo de Entidades Paraestatales, y
- 3) una acción que es la de coordinar.

27. En este contexto se denominan Dependencias Centralizadas a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y Entidades Paraestatales, a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Dentro de las empresas de participación estatal se consideran las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y aquellas asociaciones o sociedades civiles en que la participación o el número de los socios de la Administración Pública sea determinante.

En la definición se advierte, por tanto, que el sector administrativo está compuesto por una Dependencia Centralizada ("la cabeza") y un grupo de Entidades Paraestatales, y su función es hacer posible la coordinación de las actividades de instituciones con diferente personalidad jurídica.

De esta manera, la posibilidad de hacer realidad un ordenamiento sectorial se plasma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que considera por primera vez a las Entidades Paraestatales como parte integrante de la Administración Pública Federal, y permite que, con detrimento de su distinta personalidad jurídica, las entidades paraestatales puedan servir de apoyo a las políticas sustantivas de la dependencia centralizada coordinadora del Sector en que han sido agrupadas. La coordinación sectorial, respeta por tanto, la autonomía legal, patrimonial, financiera, técnica y orgánica de las entidades paraestatales.

La instrumentación de la reforma administrativa, en su aspecto de sectorización de la Administración Pública Federal, ha obedecido a un proceso en el que se pueden apreciar cuatro fases:

- 1a. De agrupamiento sectorial.
- 2a. De emisión de los lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal.
- 3a. De depuración de los sectores, y
- 4a. De emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de las entidades de la Administración Pública Federal.

El agrupamiento de las entidades paraestatales se estableció por

Acuerdo Presidencial el 13 de enero de 1977 y fué publicado en el Diario Oficial el 17 de enero del mismo año. La distribución de las entidades paraestatales por sectores administrativos se llevó a cabo, en general tomando en consideración la afinidad de las atribuciones, funciones y actividades de la Dependencia Centralizada que fungiría como coordinadora de sector con los objetivos y actividades de las entidades paraestatales que se agruparían en su ámbito de responsabilidad. Sin embargo, hubo necesidad de acotar este criterio general con base a otros elementos. Por ejemplo:

a) Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas, se agruparon en el sector administrativo que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual implicó que junto con ellas quedarán agrupadas en ese mismo sector las entidades paraestatales en cuyo capital participan mayoritaria o minoritariamente si sus actividades no eran afines a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Debido a que una buena parte de las entidades paraestatales se integra en consorcios o grupos de empresas que responden a una matriz, se procedió, en primera instancia, al agrupamiento de los consorcios o grupos como si se tratara de una unidad. De esta manera, las filiales o subsidiarias corrieron la suerte, en cuanto a sectorización, de su matriz o cabeza de grupo.

c) Los fideicomisos eminentemente financieros y no ligados directamente a programas sustantivos se agruparon en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que los fideicomisos operativos y vinculados directamente a programas sustantivos se distribuyeron en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos

tuvieran mayor conexión.

d) Otras entidades paraestatales, cuyas actividades tenían relación con más de una Dependencia Centralizada, se agruparon en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales" **

Por su parte, el alcance de la sectorización es convertir a las dependencias directas del Ejecutivo Federal (Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos), en unidades de coordinación sectorial, con la idea de organizar de esta manera - por sectores de actividad - a la administración pública federal, a fin de garantizar la vertebración de las acciones de las entidades paraestatales.

3.2 ANTECEDENTES DE LA SECTORIZACION EN MEXICO

Es en el contexto de la Administración Pública Federal donde encuentra su razón de ser el enfoque sectorial y retrospectivamente hablando, se debe hacer notar que los principales problemas de coordinación entre los sectores central y paraestatal, tienen su origen en el crecimiento constante y la deficiente programación que propició su operación al margen de los órganos que teóricamente debían ser sus unidades normativas sectoriales, pues los organismos descentralizados al crearse para atender funciones o servicios que el Estado se veía obligado a prestar, surgieron desvinculados de las unidades centrales, propiciando disparidad en las políticas, distinta concepción acerca de los problemas, formulación duplicatoria de programas e incremento notorio de las

28. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Base Legal para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Colección Lineamientos No.1, México 1977. P.17.

contradicciones en la gestión del aparato administrativo.

Esta situación motivó el establecimiento de diversos mecanismos para lograr una mayor vinculación entre los sectores central y paraestatal, como es el caso de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, en la que además se pretendía impedir que las entidades desplazaran los fines que las originaron; asimismo, determinaba los criterios de creación y la definición de su razón social, fijando las diferencias entre organismos y empresas.

El incremento de las entidades paraestatales se comenzó a manifestar con mayor intensidad a partir de 1952, y aún cuando contribuyó a fortalecer la capacidad de dirección política y económica del país, generó problemas con las dependencias descentralizadas que fungían como autoridad de los distintos sectores, impidiendo con ello una mayor eficacia en el desarrollo de actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto. Tal problema lo hizo patente en el año de 1967 la Comisión de Administración Pública en su "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", "donde recomendó agrupar y clasificar por sectores de actividad a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y determinó el papel que les correspondía desempeñar en cada sector aunque algunas entidades se consideraran agrupadas en varios de ellos.

Un año antes con la Ley de 1966 se había facultado a la Secretaría del Patrimonio Nacional para ejercer el control y vigilancia de los organismos paraestatales, verificando que éstos

29. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental, Mda. 1, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1977.

acataran las disposiciones de la Secretaría de Hacienda en cuanto al ejercicio del presupuesto, además se le dió competencia en la designación o remoción del auditor externo y personal técnico de vigilancia e inspección, y para proponer modificaciones a su organización, su disolución y liquidación.

En 1970 se modificó la Ley para el Control, ubicando a las empresas de participación estatal minoritaria bajo vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con la obligación de inscribirse al Registro de Organismos y Empresas, así como de informar oportunamente sobre las modificaciones que sufrieran.

Por otra parte, a la Secretaría de Hacienda se le dieron facultades para incorporar en el Registro de Organismos y Empresas, a los Fideicomisos Públicos, debiendo comunicar a la Secretaría del Patrimonio Nacional las modificaciones que hubiera en éstos.

El 7 de abril de 1975, un acuerdo presidencial proporcionó el medio de control por parte de los órganos de gobierno sobre los entes paraestatales, al fijar para éstos la obligación de informar bimestralmente de sus actividades, constituyéndose así el medio de comunicación necesaria para evaluar su marcha y corregir desviaciones.

Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividad en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores, con el fin de completar el análisis iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

*) Agrupar y clasificar por sectores de actividad nacional a las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, especialmente aquellas o aquéllos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realizan.

2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si estas se encuentran distribuidas adecuadamente, sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.

3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.

4) Completar lo anterior con el análisis de las Comisiones Intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.

5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores de la actividad del sector público.

6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores. ~*~

Considerando que la capacidad para planificar del Gobierno Federal no era del todo adecuada, se optó por desarrollar prioritaria e independientemente el Programa de Reforma Administrativa con propósitos de dotar a la Administración Pública Federal, de la estructura que le habilitara para conducir sus actividades dentro de un sistema integrado de planeación.

Así, la sectorización de la Administración Pública Federal establece tres instancias que van desde los aspectos más generales de la decisión administrativa, hasta los meramente operativos. De esta forma, "...en el primer nivel se encuentran la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en nombre y, por Acuerdo del Presidente de la República actúan como dependencias de Orientación y Apoyo Global; en el segundo nivel, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, considerados como coordinadores de sector y, por último, el conjunto de entidades paraestatales ubicadas en el ámbito operativo".³¹

De hecho se da la posibilidad de que exista, en ocasiones, un nivel de decisión intermedio entre el coordinador de sector y las entidades paraestatales, cuando estas forman parte de un consorcio debidamente integrado.

Por tanto, el esquema base de funcionamiento de la administración pública paraestatal mexicana es el sectorial, ya que, como hemos mencionado, está compuesto por las Secretarías de Orientación y de Apoyo Global, llamadas genéricamente Globalizadoras; los Coordinadores de Sector y las Entidades Paraestatales Coordinadas.

31. Juárez Mejías, Edelirino. Op. Cit. P. 13.

3.3 OBJETIVOS BASICOS DE LA SECTORIZACION

La Sectorización de la Administración Pública Federal implica un esfuerzo por concebir la organización y funcionamiento de las partes que la integran de una manera más articulada y coherente, constituye, por tanto, un elemento de particular importancia dentro del objetivo básico de "organizarnos para organizar" como aspecto fundamental del Programa de Reforma Administrativa.

Entre los objetivos básicos que se plantea y propone el nuevo esquema de organización y funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, destacan los siguientes:

1o. Orientar la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la integran, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como agilizar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso, fortalecimiento.

2o. Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la dependencia centralizada correspondiente.

3o. Modalizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal, con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia al plan y a los programas globales que permitan la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales.

4o. Dar unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal en su conjunto".³²

32. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa, Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal, Colección Lineamientos, Mm.3. México, 1979. Pp. 27-31.

La concepción sectorial, como convención de análisis programático, obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a las dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), y a las entidades paraestatales que se integran a cada sector. Estas instancias de preparación de decisiones realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público -la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y la evaluación de los procedimientos y resultados obtenidos-; sin embargo, la diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones de la Administración Pública Federal.

La integración de los sectores administrativos, a partir del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, ha originado un proceso de adecuación de los sistemas (estructuras y funciones) en que se apoya a la Administración Pública Federal para el cumplimiento de sus atribuciones y el consiguiente desempeño de sus actividades.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, ante la complejidad de un medio en constante evolución, que la sectorización de la

32. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa, Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. Colección Lineamientos, Mta. J. México, 1979. Pp. 27-31.

Administración Pública Federal debe concebirse como un proceso dinámico y, por lo tanto, sujeto a cambios permanentes, que pretende mejorar las prácticas actuales, a fin de que el aparato administrativo público esté cada vez en mejores condiciones de hacer frente a las necesidades y demandas planteadas por un medio ambiente que se encuentra, a su vez, en continuo cambio y desarrollo.

Dentro de esta concepción se pretende ir institucionalizando la sectorización de la Administración Pública Federal gradualmente o por aproximaciones sucesivas, a fin de ir estructurando mecanismos y sistemas que le permitan hacer frente a los problemas actuales y a los que surjan en un futuro inmediato.

3.4 BASES LEGALES Y LINEAMIENTOS DE LA SECTORIZACION

La crecida y compleja Administración Pública Paraestatal, que a principios del año de 1977 la integraban más de 900 entidades, ocasionaba problemas de coordinación y de vigilancia y control al Gobierno Federal, originando, a su vez, que en sus actividades y las de las dependencias centralizadas no siempre se desarrollaran hacia objetivos similares y compatibles, con el consiguiente desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos.

En gran medida, esto era provocado con el pretexto de una autonomía mal entendida, por la excesiva independencia con que se desenvolvían algunas entidades paraestatales, dejando un tanto de lado su origen y los propósitos para los que el Gobierno Federal las había creado, entre otros, para apoyar de manera más dinámica y expedita el logro de los objetivos y metas que se con-

templaban en las políticas a cargo de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos. "»»

A fin de conformar las actividades de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, en el Programa de Reforma Administrativa se consideró pertinente terminar con la dualidad que se venía presentando entre los ordenamientos que regían las actividades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y los que normaban básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales, adoptando un criterio integrador que aglutinara en una sola ley no tan sólo a las Dependencias, sino también a las Entidades. A este nuevo ordenamiento se le denominó Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, por la personalidad jurídica distinta de las entidades paraestatales hubo necesidad de buscar una fórmula que a la vez se respetara dicha personalidad, hiciera posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos correspondientes. La fórmula encontrada para estos propósitos fué la llamada SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, que consiste básicamente en el establecimiento de sectores administrativos configurados por el coordinador o "cabeza de sector" y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República determina agrupar en dicho sector para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios.

De esta suerte la administración pública federal fué dividida convencionalmente en los sectores administrativos correspon-

33. Juárez Mejía, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pública Federal, en Cuadernos INAP, Serie Praxis No. 9, México 1978. Pp. 11 y 12.

dientes (a los que ya hemos hecho alusión), aunque no en todos ellos existan entidades paraestatales agrupadas, como es el caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la Secretaría de Marina.

Es entonces, que la base legal que fundamenta a la Sectorización de la Administración Pública Federal, se encuentra plasmada en el artículo 48o. de la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que "faculta al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador de sector correspondiente".³⁴

De esta manera, se establece la figura del coordinador sectorial o "cabeza de sector", para efectos de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, en el artículo 49 de la misma ley que les da facultades a dichos coordinadores de sector en este sentido.

Para reglamentar estos dos artículos se expidió el Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 (D.O. del 17 de enero de 1977), por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efectos de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

En su artículo 1o. este Acuerdo dispone la constitución de los

34. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrás, 18a. edición, México 1968. P.54.

paraestatales, no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta sus relaciones con sus trabajadores o con terceros y, por último, el 4o establece la mecánica para la reorganización y depuración de las entidades que configuran el sector administrativo correspondiente.

Así, a continuación se relaciona la base legal para la sectorización de las dependencias y entidades de la administración pública federal:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.

- Ley General de Deuda Pública
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.

- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Praestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por Sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.
Diario Oficial del 17 de enero de 1977.

- Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas en materia de Reforma Administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios.
Diario Oficial del 16 de abril de 1974.

- Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal.

Diario Oficial del 28 de enero de 1971.

- Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.

Diario Oficial del 3 de enero de 1977.

- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán en sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo.

Diario Oficial del 3 de septiembre de 1982.

- Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

Diario Oficial del 19 de mayo de 1983.

- Oficio Circular por el cual se expiden los Lineamientos Generales para la Integración y Función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. Diario Oficial del 11 de octubre de 1983.

Además de los sentidos tradicionales en que se ha venido manejando el término de sector, y que ya se han mencionado, esta palabra adquiere un nuevo significado de acuerdo con lo señalado en la Ley y en el Acuerdo de Sectorización. En estos ordenamientos se entiende como sector el agrupamiento de los organismos o empresas de propiedad total o parcial del Estado o que han sido

creados por éste para atender nuevas necesidades de la sociedad. Estas empresas u organismos quedan encabezados por una dependencia, ya sea Secretaría o Departamento, que se constituye en "cabeza de sector" y que se encarga de realizar, entre otras, tareas de coordinación, de control, de programación y de evaluación del agrupamiento que le corresponde.

Estas medidas de sectorización se han dado en forma paralela a otras medidas de organización del sector público que podrían quedar englobadas en términos genéricos dentro del programa de gobierno de reforma administrativa; si bien, en sentido estricto, tal vez fuera más propio clasificar la sectorización como una medida de reestructuración o reorganización del Poder Ejecutivo.

3.5 DIAGNOSTICO DEL SECTOR PARAESTATAL

La naturaleza de las operaciones y distribución de las entidades paraestatales ha sido muy diversificada, lo que les ha permitido atacar diversos aspectos de la economía, además de promover el desarrollo de las regiones en que operan. Sin embargo, la amplitud de sus actividades plantea serios problemas de coordinación y programación, debido principalmente a su crecimiento exagerado, y en muchos casos a la improvisación de su personal.

Es indudable que el enfoque sectorial aplicado a la Administración Pública Mexicana, representa una de las instancias valedoras para dar respuesta a una problemática cada vez más compleja, constituye también una forma de ordenación que indiscutiblemente coadyuvará al surgimiento de nuevos planteamientos y soluciones congruentes en un medio ambiente convulsivo e inmerso

en una crisis que dejó de ser periódica para asumir la característica de permanente, por lo largo y continuo de sus ciclos.

En este orden de ideas, la sectorización constituye un recurso técnico plausible, ya que compatibiliza y orienta los criterios de planeación económica y social, contribuyendo a un mejor manejo del área de administración del Poder Ejecutivo Federal, al reducir en forma considerable un tramo de control, convirtiéndose en factor limitante del funcionamiento del aparato administrativo.

Así, en previsión de interpretaciones erróneas, y criterios que pudieran distorcionar la esencia y orientación del modelo sectorial, entrando en contradicción jurídico-administrativa como la descentralización y la autonomía que le es inherente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla la agrupación de entidades paraestatales en sectores coordinados por las dependencias centrales del Ejecutivo, para que éstas vinculen las acciones de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control, con el propósito de elevar la eficiencia administrativa y la productividad del sector en su conjunto.

Por tanto, el modelo sectorial no conduce a una subordinación de las entidades con respecto de las dependencias cabezas de sector, pues la propia Ley Orgánica, enfatiza el respeto a las características que le son propias al señalar "los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones".

De esta manera, el Ejecutivo establece como política primordial designar cabezas de sector en cada uno de los aspectos de la actividad económica y social, a fin de propiciar la coordinación y establecer un orden de cosas, en el que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas entre dependencias y entidades siguiendo directrices generales que den coherencia a las actividades del sector, conforme a los propósitos de congruencia de la Administración Pública.

3.5.1 AGRUPAMIENTO SECTORIAL

La estructura sectorial en México ha sido diseñada de manera tal que haya armonía en la realización de acciones económico-sociales con el fin de satisfacer las actividades colectivas que demanda la nación.

El modelo mexicano de sectorización consiste en designar cabezas de sector considerando el ámbito específico de actividad para propiciar la coordinación entre Dependencias y Entidades; con ello se pretende lograr que las acciones se realicen teniendo en cuenta las políticas y lineamientos generales que establece el Presidente de la República y las Secretarías de Orientación y Apoyo Global como responsables de la congruencia de la Administración Pública Federal.

El modelo sectorial pretende dos enfoques: uno llamado Administrativo; y otro de Actividad Económica-Social. En el primero, una dependencia central agrupa bajo su coordinación a las entidades paraestatales bajo su coordinación a las entidades paraestatales según el ámbito de acción de cada una de ellas; en

este sentido la existencia de 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, da lugar a 19 sectores.

Hacia 1978 el modelo de la actividad económico-social abarcaba más de un sector administrativo, dando un total de 12 que son los que se enumeran a continuación:

1. Administración y Defensa
2. Política Económica
3. Agropecuario y Forestal
4. Pesca
5. Fomento Industrial
6. Comercio
7. Comunicaciones y Transportes
8. Asentamientos Humanos
9. Trabajo
10. Educación
11. Salud y Seguridad Social
12. Turismo

Con el cambio de gobierno de 1976 se publica, como ya hemos mencionado anteriormente, por primera vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conteniendo cambios novedosos tanto administrativos como de control, ya que se concibe a la Administración Pública por sectores de actividad, y en la cual participan todas las instancias del poder, ya que antes de la Reforma Administrativa, el control tutelar se encontraba disperso en diversas dependencias y funcionarios.

La mencionada Ley, señala atinadamente la integración del Sector Público y hace énfasis en este aspecto en el artículo 9o. que dice:

"Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, como base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal"³⁵, lo que es congruente con la tesis general de Sectorización.

Pero si bien es cierto que la sectorización agrupa y ordena al sector paraestatal, también es cierto que ha sido difícil ubicar a ciertos organismos en sectores como es el caso de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, entre otros como sucedía hasta 1982. Por ejemplo, cabría cuestionarse qué tan funcional es que la Empresa Garci-Crespo, S.A., esté bajo la misma tutela administrativa que el Banco Nacional de México, S.A.; así también, la existencia de Cabezas de Sector que controlan un número de organismos muy superior al de otras Cabezas de Sector como son los casos de Agricultura y Recursos Hidráulicos, frente a Marina ó Hacienda y Crédito Público frente a Programación y Presupuesto.

Sin embargo, en otros casos los organismos y empresas quedaron perfectamente ubicados en su sector correspondiente; un ejemplo de ello lo constituyen Turismo y Educación Pública, entre otros. También es importante señalar que existen limitaciones en el modelo sectorial como es la incapacidad política y administrativa de algunas cabezas de sector con respecto a las entidades que deben coordinar; inadecuación al ubicar ciertos organismos en su sector correspondiente, debido, entre otras razones, a su indefinición jurídica, como en el caso del Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, que para ciertos efectos se presentan como Órganos Desconcentrados de la

35. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. Cit. P.9.

Secretaría de Educación Pública.

Los cambios introducidos son de gran magnitud en tanto que se establecieron controles que propician una mayor vigilancia y evaluación de los resultados por alcanzar dentro de un sistema global y sectorial de control de objetivos y metas en un marco de congruencia de la Administración Pública Federal.

Lo más destacado dentro de este marco de congruencia es la consolidación de los instrumentos de programación y presupuesto así como los referentes al control externo en el ámbito de inversiones y vinculación de esfuerzos de cada una de las dependencias y entidades, de acuerdo con los objetivos que se ha fijado el Ejecutivo Federal.

En este orden de ideas, resulta evidente que el enfoque sectorial aplicado en la Administración Pública es una instancia positiva en la medida que busca dar coherencia y ordenación a las acciones que realizan cada una de las entidades del Sector Paraestatal, orientando así los criterios de planeación económica y social.

Por otra parte el modelo sectorial no sólo viene a ser una forma de reestructuración de la Administración Pública Federal, en cuanto a que compatibiliza las acciones bajo la tutela de una dependencia central; sino que también es una medida para ordenar el ejercicio del poder en la que destaca la hegemonía presidencial, ya que los controles establecidos por la Administración Central son excesivos, lo que trae como consecuencia pérdida de iniciativa y criterio de los responsables de las empresas y organismos públicos.

Finalmente, se puede afirmar que la coordinación sectorial debe ser contemplada considerando las categorías propias de cada

institución, pero teniendo en cuenta los aspectos jurídicos que la legitiman, como es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como las disposiciones que establece el Ejecutivo Federal, y las Secretarías de Orientación y Apoyo Global

3.5.1.1 SECTORES ECONOMICOS

Dentro de la denominación "Sectorés Económicos" que se utiliza en esta categoría, se han agrupado aquellos cuyas atribuciones, fines y actividades se relacionan directamente con aspectos de actividad financiera o económica nacional. Materiales tales como el financiamiento, la planeación, el presupuesto, el control, la industria, el comercio y el desarrollo agropecuario.

Entre las instituciones existe una estrecha relación de modo tal que en la práctica administrativa existen atribuciones que se yuxtaponen. Esta duplicación no necesariamente indica ineficiencia, que también existe, más bien es reflejo de la conveniencia de establecer límites a las atribuciones de cada entidad, en lo que en realidad es una continuidad administrativa.

Los sectores económicos son los correspondientes a las dependencias que se indica, con las entidades centrales y paraestatales agrupadas en su área de acción. La denominación dependencias incluye a las Secretarías Cabezas de Sector; la de Entidades a los Organismos Decentralizados, las Empresas de Participación Estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, los fondos y fideicomisos. En el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hay que adicionar las 29 Sociedades Nacionales

de Crédito.

El Acuerdo de Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal de septiembre de 1982, identificó las entidades que integran el sector correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo titular ejerce las funciones de coordinador.

Ese acuerdo reconoce 5 organismos descentralizados, 54 empresas de participación estatal mayoritaria, 2 minoritarias y 63 fondos y fideicomisos. La nacionalización de la banca privada ha cambiado sustancialmente el panorama. Todos los bancos privados -al rededor de 34-, entre ellos los más grandes del país, han pasado a ser propiedad de la Nación. El Acuerdo de sectorización a que se ha hecho referencia a pesar de ser expedido dos días después de la nacionalización de la banca privada, no incluye a esas instituciones entre las sectorizadas en Hacienda. Pero disposiciones posteriores no dejan duda alguna que los antiguos bancos privados, hoy nacionalizados, forman parte de ese sector.

El sector que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo titular ejerce funciones de coordinador, está formado por 5 Organismos Descentralizados, 15 Empresas de Participación Estatal mayoritaria y 2 Fideicomisos. Las entidades pertenecientes al sector de la S.P.P. se caracterizan por tener objetivos de investigación o de asistencia técnica.

El campo de acción de la Contraloría General de la Federación comprende una de las funciones básicas de la administración pública; hoy en día, esa función se incorpora y concentra en una sola dependencia del Ejecutivo Federal a partir de 1983. La atribución nodal es la creación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como la inspección del ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los Presupuestos

de Egresos".³⁶ Este sistema integrado de control, considera las tres fases del proceso: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador.

Son 376 las entidades coordinadas por el sector que corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuyo titular tiene las funciones de coordinador. Doce son organismos descentralizados, 316 son empresas de participación estatal mayoritaria, 37 minoritarias y 11 fondos y/o fideicomisos. Adicionalmente, debe señalarse que "las principales entidades sectorizadas en la SEMIP tienen un peso específico y una presencia propias en el ámbito de la administración pública y la política nacional. Ello se deriva del tamaño de las organizaciones, del volumen de recursos que manejan y del carácter estratégico de la actividad que desempeñan".³⁷

Este conjunto de factores trae como consecuencia que las relaciones entre la Secretaría Coordinadora de Sector y sus principales entidades sectorizadas sean en extremo difíciles.

En lo que corresponde al sector de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, son treinta y una las entidades de la Administración Pública Paraestatal que lo integran, cuyo titular tiene la función de coordinador. De éstas, 7 son organismos descentralizados, 21 empresas de participación estatal mayoritaria y 3 fideicomisos.

En términos relativos, este sector abarca el 3X del total de entidades de la administración paraestatal, excluida la banca

36. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. P.258.

37. Iden, P.267.

nacionalizada.

El sector administrativo que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos está integrado por 96 entidades coordinadas por su titular, fungiendo éste como coordinador propiamente dicho, distribuidas de la siguiente manera: 12 organismos descentralizados, 50 empresas de participación estatal mayoritaria, 4 empresas minoritarias y 20 fondos y/o fideicomisos. En términos relativos la S.A.R.H. coordina el 9% del total de entidades.

Son 27 entidades las que agrupa el sector que corresponde a la Secretaría de Pesca. De éstas, 24 son empresas de participación estatal mayoritaria, 1 minoritaria y 2 fondos de fomento. Respecto al gran total, este sector absorbe el 3%.

Son 61 las entidades que se agrupan bajo la coordinación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en donde el titular lleva a cabo la función coordinadora. Se integra por 4 organismos descentralizados, 43 empresas de participación estatal mayoritaria, 10 empresas minoritarias y 4 fondos y/o fideicomisos. En términos relativos, el Sector Comunicaciones y Transportes absorbe el 6% del total de entidades de la administración paraestatal.

Finalmente, en lo concerniente al Sector Turismo corresponden 32 entidades de la administración pública paraestatal, cuyo titular ejerce la función de coordinador del sector. De éstas, 19 son empresas de participación estatal mayoritaria, 2 minoritarias y 11 fondos y/o fideicomisos. Respecto al gran total, éste sector absorbe el 3% del total de entidades, no se coordina organismo descentralizado alguno.

3.3.1.2. SECTORES DE BIENESTAR SOCIAL

ESTA TESIS
SALIR DE LA
NO DEBE
BIBLIOTECA

Se consideran como "Sectores de Bienestar Social" a los de Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, así como al de Desarrollo Urbano y Ecología. Se incluyen en los mismos, aquellos organismos no sectorizados que por la naturaleza de sus acciones deben ubicarse en los sectores enunciados.

Según el Acuerdo de Sectorización de septiembre de 1982, la Secretaría de Educación Pública coordina en total 52 entidades, es decir, el 6.6% del gran total. De éstas 18 son organismos descentralizados, 17 empresas mayoritarias y 17 fondos y/o fideicomisos.

La mayor parte de los organismos descentralizados coordinados bajo la S.E.P. son Centros de Investigación, Comités, Colegios, Consejos, en Instituciones, entre otros.

A la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, como cabeza de sector le corresponde coordinar 7 entidades: 3 organismos descentralizados y 4 fondos y/o fideicomisos.

Disposiciones de marzo y abril de 1983, derogan aquellos decretos que dieron origen a ciertos organismos públicos descentralizados y coordinados por la S.T.P.S. Ellos son el Instituto Nacional de Productividad y el Consejo Nacional para Promover la Cultura y Recreación entre los Trabajadores. En la argumentación expuesta por el Presidente de la República, destaca la conveniencia de que sea la propia Secretaría quien, con base en la LOAPF realice las actividades que venían desempeñando estos organismos.

De acuerdo al decreto mismo del que hemos venido hablando, a la

Secretaría de Salud como Cabeza de Sector corresponde coordinar a 17 organismos descentralizados, una empresa mayoritaria y un fondo.

En abril de 1983, se publicaron dos decretos del Ejecutivo Federal, mediante los que se crea el Instituto Nacional de Pediatría, y el Instituto Nacional de Perinatología como organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su creación responde a la reestructuración del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), al establecimiento de un Sistema Nacional de Salud suficientemente diversificado y que estaba ya inmerso en el DIF, por lo que su sectorización, coordinados por la Secretaría de Salud, no representa un gasto adicional.

Por último, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología agrupa en total 62 entidades de la administración pública paraestatal, de éstas, 2 son descentralizadas, 17 empresas estatales mayoritarias y 43 fondos y/o fideicomisos. Es el titular en turno, quien lleva a cabo la función de coordinador.

3.5.1.3 SECTORES POLITICOS

Los sectores administrativos de referencia se enuncian junto con las entidades que están agrupadas en su área de influencia. En este grupo de entidades sectorizadas dominan las empresas de participación estatal mayoritaria, siguiendo en orden de importancia los fondos y fideicomisos y, por último, los organismos descentralizados. El 77% del total de estas entidades corresponde a la Secretaría de Gobernación.

Así, bajo la denominación de Sectores Políticos se agrupan a

aquellos que, encabezados por dependencias con categoría de Secretarías, se integran por entidades que tienen en común cuestiones de orden político en el desempeño de sus atribuciones o en los fines que persiguen. La Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Reforma Agraria y Marina, junto con 56 entidades agrupadas en su área de influencia, conforman los llamados "Sectores Políticos".

Por el área específica de sus propias funciones, el sector de entidades paraestatales agrupadas bajo la Secretaría de Relaciones Exteriores se integra con un solo fideicomiso que es el de Obras en Materia de Relaciones Internacionales.

El sector que se asigna a la Secretaría de Gobernación, coordinado por el titular de la misma se integra con 2 organismos descentralizados, 40 empresas de participación estatal y 1 fideicomiso.

Las entidades paraestatales sectorizadas con la Secretaría de la Reforma Agraria son escasas: incluye un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal mayoritaria y 5 fideicomisos, de los cuales uno de ellos en liquidación.

El sector de entidades de la Administración Pública paraestatal que se asigna a la Secretaría de la Defensa Nacional es poco numeroso y solo se integra con un organismo descentralizado, una empresa estatal mayoritaria y 4 fideicomisos.

Finalmente, sin estar considerada como coordinadora del sector administrativo respectivo, debido a que no existen entidades paraestatales que pudieran estar comprendidas bajo su área de influencia, mencionamos también a la Secretaría de Marina. Como dato común, entre los sectores políticos además del correspondiente a la materia de que se ocupan, se encuentra el del in-

cremento en las asignaciones de recursos experimentado en los últimos años debido a la instrumentación de diversos y novedosos programas.

CAPITULO CUARTO

LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

4.1 LOS DISPOSITIVOS ADMINISTRATIVOS PARA LA VINCULACION DE ACCIONES ENTRE LOS ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS

4.1.1 EL CONCEPTO DE DEPURACION ADMINISTRATIVA

Por depuración de los Sectores Administrativos debemos entender "el proceso de análisis de los objetivos, estructura, funciones, naturaleza jurídica y actividades de las entidades paraestatales, llevado a cabo por las dependencias competentes -Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinación General de Estudios Administrativos y Coordinadores de Sector-, a efecto de determinar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas sectoriales, precisar sus fines u objetivos sociales, definir su conveniencia desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público y esclarecer las áreas de duplicación o complementariedad, con el propósito de estructurar e instrumentar un programa de depuración de los sectores administrativos".³⁹

Este programa de reformas a la Administración Pública Paraestatal ha dado como resultado la liquidación o extinción, fusión y, en ocasiones, creación de algunas entidades paraestatales, a efecto de conseguir el fortalecimiento y racionalidad de los sectores administrativos.

El Acuerdo de Sectorización, expedido el 13 de enero de 1977 y publicado en el Diario Oficial el 17 de enero del mismo año, incluyó en su artículo 4o. la mecánica procedimental para llevar

39. Boletín de Estudios Administrativos No. 16, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1980, Pág. 11.

a cabo la reestructuración de los sectores. Este artículo 4o. establece que "... la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal

a) la modificación de la estructura y bases de organización de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus actividades, y

b) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus funciones u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público".**

Por otra parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece en sus artículos 8o. y 9o. la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que a nombre del Ejecutivo Federal, autorice "la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de estos, así como para constituir o incrementar los fideicomisos públicos y la modificación o disolución de los mismos cuando convenga al interés público".4o

Como resultado de las reformas a la Administración Pública Paraestatal han sido necesarias las modificaciones y actualización permanentes del Acuerdo de Sectorización, y en tal

39. Acuerdo de Sectorización, Diario Oficial del 13 de Enero de 1977.

40. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 18a. Edición, México 1988. P.254.

virtud se han expedido cuatro Acuerdos modificatorios publicados en el Diario Oficial del 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980. El total de entidades paraestatales a que se refieren dichos Acuerdos se muestra en el Cuadro AS-1.

Los cambios, modificaciones o transformaciones que han alterado la composición de los sectores administrativos han sido de carácter cuantitativo y cualitativo, y con el propósito de registrarlos adecuadamente, fué preciso establecer diversos conceptos de índole convencional, mismos que a continuación explicaremos.

4.1.1.1 CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES

Este concepto engloba la constitución de nuevas entidades paraestatales, las que no siempre son creaciones propiamente dichas, tal es el caso de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica, Instituto para el Depósito de Valores, Grafito de México, S.A. de C.V., Minera Carbonífera Rio Escondido, S.A., Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., Fideicomiso para la Emisión de Certificados de Participación Ordinaria Amortizables denominados "Petrobonos", Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, y otras, sino que en ocasiones se trata de creaciones por modificación, como es el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (antes Instituto Nacional de la Juventud Mexicana), Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (antes Instituto de Investigaciones sobre Recursos Bióticos A.C.), y Colegio de Postgraduados (antes órgano desconcentrado con el mismo nombre). Por fusión, por ejemplo Impulsora Guerrerense de las Oleginosas, S.A. de C.V. (resultante de la fusión de Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V. e Impulsora

Guerrerense del Cocotero, S. de R.L.I.P. y C.V.). Por escisión, como es el caso del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Uranio Mexicano (resultante de la extinción del Instituto Nacional de Energía Nuclear). O bien, se trata de adquisiciones de entidades que antes fueron del Sector Privado, como es el caso de la Fundidora Monterrey, S.A.; Compañía Azucarera de los Mochis, S.A.; Compañía Azucarera la Concepción, S.A.; Compañía Industrial Azucarera, S.A.; Ingenio El Higo, S.A.; Ingenio de Mahuixtlan, S. de R.L. de C.V.; Ingenio de Dacalco, S.A.; Ingenio Tala, S.A. e Industrial Cañera, S.A.

4.1.1.2 OMISIONES

Por este rubro se han agregado algunas entidades paraestatales que, habiendo sido creadas antes de enero de 1977, en el momento de la integración del Acuerdo de Sectorización (D.O. 17/I/77), no se contaba con la información al respecto o no se tenía conocimiento de su existencia. Tal es el caso de Manufacturera de Cigüeñales, S.A. de C.V.; Centro Mexicano de Estudios de Salud Mental (antes Centro Mexicano de Estudios en Farmacodependencia); Banco Mexicano de Colima, S.A.; Banco de Coahuila, S.A.; Instituto Nacional de Ciencias Penales; Centro de Investigaciones para la Integración Social, entre otras.

4.1.1.3 EXTINCIONES Y LIQUIDACIONES

Bajo este concepto se han agrupado las entidades que, de acuerdo a los procedimientos jurídicos que contemplan las leyes en la materia, así como las demás disposiciones públicas que reglamentan a las entidades paraestatales, han dejado de tener existencia jurídica. En el caso de los organismos descentralizados y de los fideicomisos se ha considerado formalizado el procedimiento de extinción a partir de la fecha en que entra en vigor la

disposición gubernamental respectiva, salvo el caso de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en cuyo ordenamiento de liquidación se prevé un procedimiento específico, respecto a las empresas de participación estatal, ya sea mayoritaria o minoritaria, las liquidaciones se consideran formalizadas hasta el momento en que se haya cumplido el procedimiento establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles de donde se deriva la necesidad de diferenciar las liquidaciones en proceso de las que ya se encuentran formalizadas.

Así, la depuración de los Sectores Administrativos debe contemplarse como un proceso dinámico, ya que en la práctica se ha observado que es necesario abundar en el análisis de los antecedentes y naturaleza jurídica de las entidades sectorizadas, lo que ha permitido detectar algunas instituciones cuyas características no cumplen con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para ser consideradas como entidades paraestatales.

En este sentido, se ha procedido al retiro de diversas entidades:

"a) Porque la naturaleza jurídica no corresponde a lo dispuesto en los artículos 45 al 49 del ordenamiento antes citado. Por ejemplo: Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California (Comisión Intersecretarial), Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública), Química Fluór, S.A. y Consorcio Manufacturero, S.A. (con una participación estatal inferior al 25%; La Forestal, F.C.L. (Federación de Cooperativas considerada para el sector social).

b) Por haber sido creadas por disposición de la Legislatura las Entidades Federativas, por ejemplo: Productos Forestales de Michoacan, S. de R.L. y Aprovechamientos Forestales de Nayarit.

bién modificaciones que afectan la clasificación de las entidades paraestatales dentro de un mismo sector (redistribuciones intrasectoriales), o su propia denominación), cambios de denominación social).

4.2 MECANICA DE SECTORIZACION ADMINISTRATIVA

4.2.1 LA COORDINACION SECTORIAL

Etimológicamente, coordinar significa establecer fórmulas que permitan la unidad de acción en una organización compleja.

José Chanes Nieto define a la coordinación como "el acto que consiste en hacer que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación".⁴²

Por su parte, Gerard Timist define a la coordinación, tomado un consideración sus propósitos, los que "... consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración".⁴³

Julietta Guevara da los elementos de la coordinación y dice "la dotación de bienes y servicios en la cantidad, calidad, tiempo y lugar constituye uno de los factores más importantes para la operación coordinada...".⁴⁴

42. Chanes Nieto, José. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en Bustoni, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, 1976. P. 31.

43. Timist, Gerard. El Concepto de Coordinación Administrativa, en Coordinación Administrativa, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios, No. 6, México 1977. P. 118.

44. Guevara, Julieta. Varios Autores. La Empresa Pública en México, Factor de Desarrollo Económico y Social del País, Edil. Presidencia de la República, México 1978 P. 229.

En este orden de ideas, se entiende a la coordinación como la suma de esfuerzos parciales realizados por distintos órganos para la realización de un objetivo común, dando coherencia, convergencia y unidad a sus acciones, tomando en cuenta los elementos requeridos para llevarla a cabo.

La sectorización planteó entre sus objetivos básicos el ordenamiento que permitiera una mayor coordinación de los entes, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia entre ellos. Sin embargo, la coordinación sectorial adolece hasta ahora de fallas y aún no se ha podido neutralizar la descoordinación a pesar de que la atribución de funciones, en cada Secretaría o Departamento de Estado, ha tendido a ser más clara en cuanto a que se ha hecho lo posible por acabar con la duplicidad de funciones y, por lo tanto el desperdicio de recursos entre las mismas, acción que se lleva a cabo, principalmente, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de sus posteriores adecuaciones.

En la actualidad la descoordinación al interior de los sectores administrativos (vertical) todavía representa problemas, sobre todo en aquellos sectores que tienen una multitud de entes bajo su coordinación. La descoordinación intersectorial (horizontal) adolece también de grandes deficiencias al no haber una coordinación adecuada entre los sectores administrativos y entre los entes que actúan en ellos. Este tipo de coordinación y su descoordinación se debe en gran parte a la falta de comunicación entre los sectores y los entes.

El problema de la descoordinación ha sido atacado, principalmente a través de los Acuerdos de Sectorización posteriores al de 1977, en donde se trata de que la "afinidad de funciones, atribuciones y actividades de la dependencia coordinadora de sector sea afin

con la de los entes paraestatales bajo su coordinación".⁶⁵

Sin embargo, los criterios para la sectorización son todavía insuficientes para reducir la descoordinación inter e intrasectorial.

Si bien en sus primeros momentos, y aún en la actualidad se plantea que las funciones básicas de la coordinación son, primordialmente la programación, presupuestación, evaluación, establecimiento de criterios de orden sectorial y la creación y revisión de las unidades de apoyo administrativo, es necesario aumentar la coordinación de actividades reales desempeñadas entre los entes de un sector y entre los entes de varios sectores. acción que deberá llevarse a cabo a través de los planes y programas específicos de cada sector administrativos, en los cuales se deberán plantear los puntos específicos de interconexión, es decir, cruces sectoriales en donde se coordinen las diferentes actividades.

Actualmente, al encomendarse a los distintos coordinadores de sector la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de los entes de la administración pública paraestatal, se les plantea la posibilidad de agrupar dentro de su sector a las paraestatales en subsectores, acción que debería de tomar muy en cuenta (de hecho se está haciendo al respecto) las posibles integraciones de entes para funcionar como consorcios, no sólo para fines programáticos -ya que como se mencionó anteriormente, la programación deberá ser la puntual coordinación de las nuevas iniciativas que el curso de los acontecimientos impone- sino para la coordinación verdadera de las actividades de los entes que quedan bajo los diferentes sectores administrativos, ya que a pesar de que se encuentran bajo la autoridad de una cabeza sectorial, es precisamente en aquellos en donde también deberían de

65. Presidencia de la República, Boletín de Estudios Administrativos No. 16 Op. Cit., P. 16.

darse las conexiones específicas para la acertada coordinación de sus actividades.

La coordinación puede darse de una manera más adecuada cuando son menos los entes que se coordinan, es por esta razón que la integración de los entes paraestatales en consorcios coadyuvaría a aminorar la descoordinación que aún prevalece hasta la fecha y es muy posible que mediante estas agrupaciones sea más realista la coordinación de los entes para con los gobiernos locales, uniéndose entidades federativas o municipios, independientemente de la capacitación a los recursos humanos locales que se hace necesario llevar a cabo en forma simultánea. De esta manera la descoordinación que existe entre los entes se aminoraría por lo menos dentro de los que se agrupan en un consorcio, cuyo vértice tiene además, la ventaja de visualizar el estado de actividades de cada ente en particular y del conjunto de ellos dentro del contexto de la economía nacional.

Tanto la coordinación como la comunicación sectorial están íntimamente relacionadas, de hecho, a mayor comunicación mejor coordinación -y viceversa- tanto intra como intersectoriales.

4.2.2. LA COMUNICACION SECTORIAL

Uno de los puntos en que podemos considerar que la sectorización ha fallado, es el referente a la comunicación sectorial, la cual tiene deficiencias tanto dentro de un mismo sector administrativo, como entre varios sectores, es decir, que tanto la comunicación vertical como la horizontal no han sido buenas.

Se entiende por comunicación "la acción y efecto de toda transmisión de información con vistas a una respuesta que no siempre implica una aceptación pasiva, es decir, se hace

participo a otro de lo que uno tiene y se descubre, manifiesta o hace saber a uno alguna cosa".⁴⁶

Para que se dé una buena comunicación debe existir primero información, la cual deberá ser confiable, buena, oportuna, y actualizada. De hecho se ha considerado a la información como un punto básico de la sectorización y, es dentro del llamado Sistema Nacional de Información donde se da a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a los coordinadores de sector y a los entes paraestatales la tarea de "llevar a cabo la información estadística de sus actividades, teniendo la Secretaría antes mencionada, la función orientadora, normativa y de apoyo global con respecto a la información. Todas las demás Secretarías y Departamentos de Estado se encargarían de la función de producir la información requerida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por último, los entes paraestatales generan la información de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría ya mencionada además de la información encomendada a ellos a través de su respectivo coordinador sectorial. De esta manera, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la concentradora de la información".⁴⁷

Para el año de 1979, al agregarse la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia de orientación y apoyo global, se dispone la creación de la Comisión Gasto-Financiamiento como "instancia de coordinación y preparación de la Información entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ambas puedan operar en sus funciones de dependencia de orientación y de apoyo global".⁴⁸ Al

46. López Bayo, Manuel. Economía y Política de la Historia de México, Ed. El Caballito, México 1973, p.183.

47. Presidencia de la República. Base Legal y Lineamientos...1977, Op. Cit. p.42.

48. Herón Espinoza, Elia. La Importancia de la Empresa Pública en México: Proposición Metodológica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Volumen II, Núm.2 Enero-Abril, 1981. P.112.

considerarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como instancia orientadora y de apoyo global, se le encomienda la normatividad en lo referente a la información financiera.

Actualmente, al agregarse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia de orientación y apoyo global, la función de la Comisión Gasto-Financiamiento tiene que llevarse a cabo entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que va a provocar que la tarea de dicha Comisión se amplie.

La comunicación debe llevarse a cabo tanto dentro de un sector administrativo como entre los diferentes sectores, es decir, entre los entes y su cabeza sectorial como entre sectores administrativos y los entes que actúan entre ellos, o sea, una comunicación vertical y una comunicación horizontal.

Es conveniente recalcar que la información que se concentra en las Secretarías normativas y de apoyo global es únicamente estadística, lo que da solo una idea de las actividades que realiza el o los entes paraestatales, mas las funciones que éstos propiamente desempeñan o los planes que tienen para realizar en un futuro próximo son poco conocidos entre ellos, lo que refleja un hermetismo en cuanto a la información con que cuentan los entes y la poca comunicación que se da entre ellos para poder llevar a cabo planes en los que se vean involucrados dos o más entes.

Es necesario que exista una buena comunicación (lo que hará posible además, una buena coordinación) para conocer las actividades a realizarse por los entes con el fin de que se puedan llevar a cabo planes en forma conjunta, si es el caso, sobre todo si son entes que actúan dentro de una misma área de actividad.

La integración o conformación de varios entes paraestatales en consorcios logrará que la comunicación se haga más fácil en tanto que los entes van a actuar en una unidad. En los entes agrupados en un consorcio, la comunicación se da de manera inmediata, rápida y eficiente. Esto mismo puede suceder con respecto a otros entes que se agrupen de igual manera.

Con lo anterior, la comunicación se daría entre consorcios y no entre infinidad de entes de medianas y pequeñas dimensiones, lo que resulta inconveniente por la dificultad en el mantenimiento constante de una buena comunicación entre tantos entes.

Así pues, la comunicación se haría más activa y útil en tanto más recíproca sea la información que pasa de un ente a otro, o bien, de un sector a otro. "En el caso de que no se conformen deberá de reestructurarse, instrumentarse y reglamentarse el funcionamiento de los órganos de gobierno de los entes paraestatales ya que son éstos, el vínculo más apropiado para coordinación y comunicación entre los entes paraestatales y la administración pública centralizada",⁴⁹ esto con el fin de una mejor comunicación y coordinación sectorial.

49. Heraz Sato, Sergio. La Coordinación de la Sectorización, en Sectorización de la Administración Pública. Colección Textos y Colecciones. No. 6, México, 1982. P. 194.

4.3. LA ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Para distribuir las responsabilidades entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector y las entidades paraestatales en los procesos de planeación, programación-presupuesto, información y estadística y evaluación, fué necesario que dentro del Programa de Reforma Administrativa puesto en marcha en el año de 1977, por el entonces Presidente José López Portillo, se emitiera un documento con las "reglas del juego", mismo que se conoce como Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal, y en el que se precisa que "la concepción sectorial, como convención de análisis programático obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de Orientación y de Apoyo Global (Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación), a las dependencias Coordinadoras de Sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y a las entidades paraestatales que se integran a cada sector. Estas instancias de preparación de decisiones realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público -la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y la evaluación de los procedimientos y resultados obtenidos-, sin embargo, la diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones de la Administración Pública Federal."²⁰

20. Base Legal y Lineamientos para la Reforma..., Op. Cit. Pp. 27 y 28.

Como ya se ha afirmado, la agrupación por afinidad de objetivos y actividades de las entidades paraestatales dentro de un sector administrativo, cuyo coordinador es una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo es un elemento que ha facilitado la aplicación de controles, dependiendo de la amplitud y complejidad de cada sector administrativo.

Sin embargo, el Programa de Reforma Administrativa contempla, dentro del proceso para mejorar la planeación, coordinación, evaluación y control de la Administración Pública Federal en su conjunto, que este agrupamiento por sectores, es tan sólo un primer paso, ya que cada coordinador de Sector en su respectiva esfera de competencia y en atención de los objetivos, prioridades y restricciones sectoriales, así como de la amplitud y complejidad de su sector, debe realizar otras agrupaciones o segmentaciones, más reducidas y precisas, a fin de estar en posibilidad de especificar y diferenciar aún más la coordinación y control de las entidades paraestatales con el propósito de elevar su eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos y metas sectoriales. Estas reagrupaciones intrasectoriales de entidades paraestatales pueden responder a diversos criterios tales como el volumen de recursos que manejan o controlan, el peso específico dentro del sector en que se desenvuelven, la importancia de la rama de actividad en que están ubicadas, el tipo de decisiones que tengan que tomar, su situación específica y sus problemas y posibilidades de desarrollo en un momento determinado e incluso, la coyuntura por la que atraviesa la economía del país.

En este orden de ideas y de conformidad con las modificaciones propuestas por el Presidente Miguel de la Madrid a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor desde el 3 de febrero de 1983, y en las que se establecen las bases de la rectoría económica del Estado mexicano y de la planeación nacional, se reserva de manera exclusiva al

sector público, las funciones que se ejercen en las áreas estratégicas básicas.

Adicionalmente, el artículo 28 en forma específica establece que: "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".

De acuerdo con lo anterior, el Lic. Eduardo Pérez Alcocer, dentro de la ponencia expuesta en el Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública⁵¹, presenta la siguiente escala de prioridades sectoriales:

1a. Prioridad.- Áreas estratégicas cuyas funciones se reserva el Estado, que comprenden petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear y electricidad; incluye además ferrocarriles, acuñación de moneda, emisión de billetes, correos, telégrafos, entre otros.

2a. Prioridad.- Áreas prioritarias que comprenden actividades industriales que permiten al Estado ejercer su atribución rectora de la economía.

2A. Actividades estratégicas que comprenden industrias básicas cuyos productos tienen impacto en toda la economía, pues se trata de primeras materias para la fabricación de bienes intermedios, tales como la producción interna de hierro y acero, hasta la obtención de productos planos y no planos, carbón, fertilizantes

51. Pérez Alcocer, Eduardo. Políticas para una Escala de Prioridades en la Sectorización de la Empresa Pública, en Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, Ed. INMP, Pp. 417 y 418, México, 1983.

y azufre, y posiblemente extracción y refinación de cobre.

Aunque estas actividades no están reservadas al sector público, están de hecho bajo su control, debido a su carácter estratégico y a lo cuantioso de las inversiones que demandan.

Cabe señalar que algunas de ellas han quedado bajo la administración del Estado por la incapacidad de los particulares de afrontar los importantes compromisos económicos que su operación implica. En este apartado tendríamos que agregar a las empresas productoras de artículos de consumo básico cuyos productos están vinculados a la política de abastos del Gobierno Federal.

2B. Actividades prioritarias que están ligadas a la industria de bienes de capital, herramientas y electrónica, y equipo de transporte, así como ciertos productos básicos de la química, incluyendo los farmacéuticos y la petroquímica secundaria. En estas actividades el Estado participa en forma mayoritaria o no, conjuntamente con inversionistas privados o socios extranjeros que pueden ser el tecnólogo; empero, la más importante de ellas se ha iniciado bajo la promoción de aquél por medio de la banca de desarrollo.

3a. Prioridad.- Finalmente, actividades que no se encuentran en ninguno de los casos anteriores y que tratándose de suministradoras de productos intermedios no básicos o de consumo final, el sector público adquirió del privado por encontrarse esas empresas en crítica situación operativa y financiera, con objeto de salvaguardar fuentes importantes de empleo.

Así, podemos decir que, en el campo de su competencia, cada Secretaría debe aportar a la planificadora nacional los criterios programáticos y de sectorización de sus empresas, para que dentro

de un procedimiento de retroalimentación, se elabore un Plan Nacional.

ACUERDOS MODIFICATORIOS DE SECTORIZACION

TIPO DE ENTIDAD	I ACUERDO		MODIFICACIONES AL I ACUERDO							
			I		II		III		IV	
	FECHA DE		FECHA DE		FECHA DE		FECHA DE		FECHA DE	
	EXPEDICION	PUBLICACION	EXP.	PUB. D.O.	EXP.	PUB. D.O.	EXP.	PUB. D.O.	EXP.	PUB. D.O.
	13-I-77	17-I-77	11-V-77	12-V-77	5-IV-78	10-IV-78	26-II-79	27-II-79	23-I-80	28-I-80
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	129		129		127		131		127	
EMPRESAS MAYORITARIAS	475		500		509		510		518	
EMPRESAS MINORITARIAS	000		59		63		61		63	
FIDEICOMISOS	193		210		192		198		195	
T O T A L	797		898		891		898		903	

CAPITULO QUINTO

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

Por su parte, y en lo relativo al papel de las empresas públicas en nuestro país, sabemos que el sistema de capitalismo regulado en que vivimos no excluye que el gobierno tenga algunas empresas que produzcan bienes y servicios y, considero necesario que las tenga.

Así, existen por ejemplo las proveedoras de servicios básicos que por su naturaleza tienen que ser monopolios, como las que explotan los recursos naturales no renovables que son vitales para la subsistencia de la Nación. La electricidad y los energéticos, por ejemplo no admiten competencia. Lo mismo sucede con los sistemas de transporte como el Metro y los Ferrocarriles.

En virtud de lo anterior, la transferencia, venta, extinción o liquidación de las paraestatales es una de las líneas de modernización de la administración pública, tarea que es de gran trascendencia para los avances del Estado mexicano, por lo que se tendrá éxito si interviene la amplia participación de los funcionarios y directivos de la coordinación sectorial. A esto hay que agregar que la coordinación gubernamental es un campo parcialmente aplicado y la organización de la planeación se puede decir que todavía es ineficiente.

Para esto, las empresas públicas realizan sus mayores conexiones con el sector de programación y administrativo al que se encuentran asignadas, pero se desatiende la interacción entre ellas. Esto afecta su desarrollo como empresas y la integración

del aparato productivo. Para revertir estos efectos, se sugiere pasar de la reforma administrativa orientada a sectorizar a las empresas estatales, a otra que las integre como unidades productivas y rescate su potencial para actuar en favor del cambio de la sociedad.

Así, dentro de los planteamientos hasta ahora desarrollados y, a la luz de las experiencias recientemente aportadas por las políticas referentes al modelo de cambio estructural denominado sectorización, adoptado por los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, suponen, entre otros de sus propósitos fundamentales, un sector paraestatal más eficiente, cuya necesidad es impostergable, sin embargo, habría que puntualizar sobre lo siguiente:

PRIMERO.- En materia de coordinación administrativa, como se ha mencionado a lo largo del trabajo, el modelo actual de sectorización exige una serie de trámites burocráticos que se traducen en formalismos y superficialidad en la toma de decisiones. Esta situación nos lleva a pensar en la necesidad de formular un marco teórico-práctico que defina, explique y conceptualice a las empresas públicas en el contexto de la economía mexicana y, de acuerdo a su desarrollo histórico, a los requerimientos del orden político.

SEGUNDO.- En un nivel intermedio, se deben desarrollar programas de políticas sectoriales en los que se delimiten los objetivos, metas y requerimientos específicos de las empresas públicas dado el sector en el que se desenvuelven.

TERCERO.- La estructura sectorial de coordinación debe permitir al sector paraestatal la suficiente autonomía y responsabilidad en su programación y ejecución. Sin embargo, se reconoce la necesidad de difundir con mayor concreción las

relaciones institucionales que debe regir la integración entre empresas públicas y el sector central.

Así, considero que una de las principales metas tiene que ser el lograr que el coordinador sectorial asuma un papel más activo en los procesos de programación-presupuestación, lo que a su vez permitirá definir con mayor precisión las acciones y competencias, evitando problemas de campos de autoridad.

CUARTO.-Es indudable que las empresas públicas constituyen uno de los más poderosos y adecuados instrumentos del Estado para conducir políticamente al país, reordenar el aparato productivo, fortalecer la independencia económica, reafirmar nuestra soberanía y eliminar los marcados contrastes sociales. Así, dentro del sistema de economía mixta, las empresas públicas deben ser instrumentos de independencia política y económica; por ello tiene que cumplir escrupulosamente con dos objetivos: operar con eficiencia económica y cumplir con su función político-social. De esta forma, sólo teniendo claro que son empresas de Estado para servir a la nación, es posible que las propias empresas públicas contribuyan a este objetivo de mayor importancia, y que es el propósito esencial del Estado mexicano.

La administración pública paraestatal se constituye en engrane fundamental para la materialización de la presencia del Estado en la actividad económica, y encabeza una serie de esfuerzos de modernización, regulación y conducción del proceso de desarrollo.

El Gobierno Mexicano ha avanzado sensiblemente en la definición de la participación de las empresas públicas, por ramas y sectores, lo que constituye una referencia política de primer orden para situar a las entidades en una clara perspectiva y, por lo tanto, en mejores condiciones para planear y evaluar su eficiencia, eficacia y productividad.

Así, la empresa pública ha jugado y continuará jugando un papel fundamental como elemento promocional o de fomento, además de su atención a las actividades claramente estratégicas, por lo que cabe hacer explícitos los criterios de productividad, eficiencia y eficacia que deben prevalecer en sus decisiones y en su evaluación. Los criterios puramente económicos, y aún financieros, son útiles y necesarios, pero no son suficientes, por lo que deben examinarse a la luz de un claro juicio político comprometido con valores fincados en un sistema político, que legitime las decisiones a cuya consecución deben contribuir las empresas públicas.

En tales condiciones, la empresa pública tiene un compromiso ético ineludible, expuesto al juicio público y esencialmente asociado a sus verdaderas posibilidades de alcanzar niveles socialmente aceptables.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

1. Barenstein, Jorge. La Gestión de Empresas Públicas en México. Ed. C.I.D.E., Textos de Ciencias Sociales-Economía, segunda reimpresión, Marzo 1986, México.
2. Barquín Alvarez, Manuel. El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paragastatal. Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México 1981.
3. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa. México, 1983.
4. Carrillo Landeros, Ramiro. Antecedentes de la Sectorización en México, en Sectorización de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Colección Textos y Conferencias No.1, México 1977.
5. Chanes Nieto, José. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en Bustoni, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, 1976.
6. Chuayffet Chemor, Emilio. Formas Legales de Control Administrativo de las Empresas Públicas en México. Seminario

Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública. Anuario Jurídico VIII, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1981.

7. Deras Quiñones, Adolfo. Sectorización y Desconcentración. en Sectorización de la Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Colección Textos y Conferencias No. 1, México 1977.
8. García Cárdenas, Luis. "Interrelación de la Programación Paraestatal con la Programación Global", en Las Empresas Públicas en México, Revista Latinoamericana de Administración Pública No. 8-9, México 1980.
9. García Ramírez, Sergio. Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública: Marco Conceptual, en Ciclo de Conferencias CENAPRO, 1981.
10. Juárez Mejía, Godolfino. La Sectorización: Medida Fundamental para la Racionalización de la Administración Pública Federal, en Serie Praxis No. 31-32, México 1977.
11. Juárez Mejía, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pública Federal en Cuadernos I.N.A.P., Serie Praxis No. 9, México, 1978.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1976.
13. Ley Federal de Entidades Paraestatales, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicada en el Diario Oficial del 14 de Mayo de 1986.

14. Lev de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1980.
15. Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, Serie VII, Sociedad y Administración Pública No.1, Edic. I.N.A.P., México, 1983.
16. Pascal Moncayo, Eduardo. "La Programación y las Empresas Públicas", en Empresas Públicas, Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1980.
17. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
18. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.
19. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Tomos I y II. Ed. INAP-CONACYT, Primera Edición. México, 1984.
20. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal, Colección Lineamientos Núm.3, México, 1979.
21. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Base Legal para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Colección Lineamientos No.1, México, 1977.

22. Rozenstein, Mario M. Productividad, Eficiencia y Eficacia en la Empresa Pública, en Revista de Administración Pública sobre Empresa Pública, No.59/60, Julio-Diciembre, Edic.INAP, México, 1984.
23. Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública Mexicana: Diez Cabos Sueltos. Conferencia Dictada en el Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, Serie Praxis No.33/IAPEM, México, 1980.
24. Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública: un estudio de Derecho Administrativo sobre la experiencia mexicana, Ediciones I.N.A.P., México, 1980.
25. Salinas de Gortari, Carlos. Algunas consideraciones respecto a la importancia de Política de Empresa Pública, en Revista Latinoamericana de Administración Pública, Núm.8-9, México, 1979.
26. Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales, el Sector Paraestatal, Tomo 6, México, 1976.
27. Timist, Gerard. "El Concepto de Coordinación Administrativa", en Coordinación Administrativa, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios, No.6, México, 1977.
28. Vargas Esquer, Rubán A. "Tendencias y Perspectivas de la Sectorización de la Administración Pública Federal", en Sectorización de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración

Pública, A.C., Colección Textos y Conferencias No.1, México, 1977.

29. Acuerdo por el que se crea con Carácter Permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de Gasto Público y su Financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Agosto de 1979. Modificado por Acuerdo Presidencial de 25 de Enero de 1983, y publicado en el D.O. el 26 de Enero de 1983.

30. Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Parastatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de Mayo de 1983.