

00821
168



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

**UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE
OPERACIÓN ESTABLECIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL
SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO**

**DIRECTOR DE TESIS
PROFESOR FERNANDO DEL CUETO CHARLES**

T E S I S P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A N
MARÍA DEL ROSARIO SOLÓRZANO MARCIAL
OSCAR ALEJANDRO SILVA JIMÉNEZ

México, D.F. 2003





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. MARÍA DEL ROSARIO SOLÓRZANO MARCIAL**, bajo el siguiente título: "**UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN ESTABLECIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

DR. ROBERTO IVÁN ESCALANTE SEMERENA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. **MARÍA DEL ROSARIO SOLÓRZANO MARCIAL**, bajo el siguiente título: "**UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN ESTABLECIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente



LIC. JORGE TAMAYO LÓPEZ PORTILLO.

C



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. **MARÍA DEL ROSARIO SOLÓRZANO MARCIAL**, bajo el siguiente título: "**UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN ESTABLECIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fernando del Cueto Charles', written over a horizontal line.

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. MARÍA DEL ROSARIO SOLÓRZANO MARCIAL**, bajo el siguiente título: **"UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN ESTABLECIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Edgardo Valencia Fontes", enclosed within a hand-drawn oval shape.

DR. EDGARDO VALENCIA FONTES.



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. **MARÍA DEL ROSARIO SOLÓRZANO MARCIAL**, bajo el siguiente título: "**UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN ESTABLECIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Pedro Javier Anzures Mosqueda', written over a set of faint, intersecting lines.

LIC. PEDRO JAVIER ANZUREZ MOSQUEDA.

Nuestro más sincero reconocimiento a profesores y amigos que con sus conocimientos y gran experiencia contribuyeron a nuestra formación académica y profesional.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. INSERCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA.	9
1.1 De la economía mixta a las políticas antiintervencionistas del Estado	10
1.2 El Estado Mexicano como promotor del desarrollo económico y social	17
1.3 Convivencia del sector paraestatal en el entorno de las políticas neoliberales	32
1.4 ¿Continúa vigente la necesidad del sector paraestatal en la economía mexicana?	34
CAPÍTULO 2. Integración del sector paraestatal en México	38
2.1 Bases legales	39
2.2 Clasificación del sector paraestatal	40
2.3 Entidades sectorizadas y no sectorizadas	42
2.4 Evolución del sector paraestatal	44
2.5 Los órganos desconcentrados y su diferencia con las entidades paraestatales	46
CAPÍTULO 3. INSTANCIAS DE DECISIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	49
3.1 Papel de las dependencias globalizadoras	50
3.2 Función de los coordinadores sectoriales	55
3.3 Responsabilidad de los órganos de gobierno	56
3.4 Responsabilidad de los titulares de las entidades paraestatales	58
CAPÍTULO 4. UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN ESTABLECIDOS PARA LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	60
4.1 De la planeación económica nacional	61
4.2 De la programación-presupuestación	72
4.3 Del ejercicio y la operación	84
4.4 Del registro de las operaciones	90
4.5 De la información	91
4.6 Del control y la evaluación	93

5. ¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN?	101
6. RESULTADOS DE LA ENCUESTA Y ENTREVISTAS.	108
6.1 Órganos de gobierno	110
6.2 Normatividad y seguimiento	120
6.3 Control y evaluación	124
6.4 Desincorporación	133
6.5 Autonomía de gestión	134
CONCLUSIONES	141
ANEXOS	
Anexo 1 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2002	160
Anexo 2 Entidades Paraestatales en Proceso de Desincorporación en 2002	166
Anexo 3 Entidades Paraestatales que entrarán en proceso de desincorporación en 2003	168
Anexo 4 Entidades de nueva creación en 2003	168
Anexo 5 Principales órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo Federal	169
Anexo 6 Experiencia profesional de los servidores públicos participantes en la encuesta y entrevistas por sector administrativo, económico y nivel jerárquico	172
Anexo 7 Encuesta sobre la Gestión de los Niveles de Decisión en el Sector Paraestatal	173
Bibliografía	180

1

INTRODUCCIÓN

En México, abordar algún aspecto relacionado con el sector paraestatal en nuestros tiempos parecería infructuoso ya que desde la década de los ochenta, se ha discutido ampliamente este tema, principalmente, desde la perspectiva de la conveniencia o no de su permanencia y en consecuencia, de la necesidad de la intervención o no del Estado en la economía.

No obstante lo anterior, consideramos que el tema continúa vigente dada la permanencia de 203¹ empresas paraestatales, destacando 2 de ellas - Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) - con importantes efectos en la economía, y cuya privatización está actualmente en la mesa de discusión.

Además, este trabajo de investigación pretende abordar un tema específico que añade directamente a la operación de las entidades paraestatales y que consideramos insuficientemente tratado, relativo a la normatividad y los lineamientos que emite el Gobierno Federal, principalmente los relacionados con la actividad económica y el control y la evaluación de las entidades paraestatales, vistos éstos como el deber ser, es decir, elementos coadyuvantes para el buen funcionamiento de este aún importante sector.

La política gubernamental de los últimos años reitera que los objetivos hacia las empresas paraestatales consisten en fortalecer su operación, elevar su autonomía de gestión y dar mayor transparencia al manejo de los recursos públicos para mejorar su contribución al desarrollo económico del país, sin embargo, los lineamientos emitidos por el Gobierno Federal para la operación económica de

¹ RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de agosto de 2002.

éstas, provocan aparentemente resultados contrarios a los objetivos anteriormente planteados.

La tesis fundamental de este trabajo consiste en comprobar que la normatividad aplicada a las entidades paraestatales por el Gobierno Federal, no ha permitido su modernización ni el incremento de la autonomía de gestión, ante la ausencia de políticas específicas y conceptos técnicamente consensuados.

Evaluar los esquemas normativos a los que se sujetan las entidades paraestatales, así como los instrumentos de control y evaluación que establece el Gobierno Federal para orientar su quehacer, son un aspecto importante para determinar si los resultados corresponden a las necesidades de operación de las propias entidades y a las políticas de desarrollo económico del país.

En el capítulo uno, se revisa la inserción del sector público en la economía, destacando como en nuestro país se pasa de la economía mixta a las políticas antiintervencionistas; la importancia del sector público como promotor del desarrollo económico; la convivencia del sector paraestatal con las políticas neoliberales y la vigencia de la necesidad del sector paraestatal en la economía mexicana.

Hasta la década de los setenta, la intervención del Estado en la economía se había considerado necesaria para fomentar el desarrollo y crecimiento económico y el bienestar social. El papel de las entidades paraestatales era considerado por muchos analistas como altamente positivo, en cuanto a su participación en la producción de bienes y servicios, generación de empleos y por tanto, por la posibilidad directa del Gobierno Federal de influir en el desarrollo económico de nuestro país. En este sentido, el concepto de economía mixta era defendido no

sólo en México, sino en buena parte de las economías capitalistas, desarrolladas y no desarrolladas.

A partir de la segunda mitad de los años setenta y cuando las economías de los países desarrollados, donde los gobiernos habían sido altamente intervencionistas, empiezan a presentar tendencias recesivas, la intervención del Estado en los procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse ideológica y económicamente. Ante esa situación, el eslabón más frágil eran las empresas paraestatales, más que por su pretendida ineficiencia por la arremetida ideológica que a nivel mundial se estaba llevando en contra de la participación del Estado en la economía.

Así como antes se consideraba no sólo benéfica sino necesaria la intervención estatal, desde la década de los ochenta, el Estado Mexicano ha defendido que su participación perturba los mecanismos naturales del mercado para lograr una eficiente distribución de los recursos, concluyendo que para restablecer los equilibrios macroeconómicos se debe dejar que la inversión privada y el mercado sean el motor del crecimiento económico. En el marco de esta política económica, basada en la teoría neoliberal, se inició en 1983 la reestructuración del sector paraestatal, la cual continúa hasta nuestros días.

En el capítulo dos, se describe la composición del sector paraestatal de 1983 a 2002 y sus fundamentos legales.

En el capítulo tres, se detalla el papel de las instancias de decisión y de coordinación involucradas en la operación de las entidades paraestatales, específicamente las relativas a las dependencias globalizadoras, SHCP y SECODAM, las coordinadoras sectoriales, los órganos de gobierno, y los titulares de las entidades paraestatales.

En el capítulo cuatro, se exponen las normas y lineamientos aplicables al sector paraestatal, principalmente los que inciden en sus resultados y que por tanto, tienen repercusiones en la actividad económica del país, como son las correspondientes a la planeación-programación, las del ejercicio-operación y las de control y evaluación. Estos ordenamientos se identifican por tres grupos: los emitidos por el Poder Legislativo, los correspondientes a la SHCP y los de la SECODAM.

En el capítulo quinto, se hace una breve referencia de lo que es la autonomía de gestión y de las entidades paraestatales que cuentan con algún tipo de autonomía.

En el capítulo sexto, se exponen los resultados de la investigación de campo realizada a través de cuestionarios y entrevistas, mismos que se aplicaron para conocer la conceptualización que tienen los servidores públicos superiores sobre la autonomía de gestión, la normatividad y sus posibles limitantes, así como algunas propuestas para aumentar la eficiencia y eficacia económica de las entidades paraestatales.

Durante nuestra vida profesional observamos que los directivos de las entidades del sector paraestatal tienen de manera generalizada, la impresión de que la normatividad limita la autonomía de gestión y que ésta deja márgenes de acción que conllevan a que las decisiones no necesariamente coincidan con los objetivos de política económica establecidos para las entidades paraestatales, por lo que decidimos aprovechar nuestra experiencia para constatar lo que de manera inductiva habíamos supuesto.

CAPÍTULO UNO

INSERCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA

Para analizar la normatividad y los lineamientos que se aplican al sector paraestatal es necesario recurrir al estudio de la intervención del Estado en la economía, así como su evolución, en función de las diversas corrientes de pensamiento económico.

Si bien se aprecian marcadas diferencias en las formas en que interviene el Estado en la economía, dependiendo de la corriente teórica predominante, consideramos que esta participación ha pretendido en todos los casos, apoyar el desarrollo económico.

Así, vemos que para la teoría clásica el Estado debe intervenir en la economía sólo en la medida en que garantice el libre mercado y el desarrollo del comportamiento individual para lograr la distribución óptima de los recursos económicos.

La economía del bienestar justifica la mayor intervención del Estado, principalmente para combatir el desempleo, a partir de la tesis de que las fuerzas del mercado son incapaces de generar sus propias formas de reproducción. En el período posterior a la segunda guerra mundial, esta concepción evoluciona hacia el intervencionismo estatal, convirtiéndose el Estado en el principal promotor del desarrollo económico, a través de la aplicación de políticas económicas específicas para regular la participación de los entes económicos privados en el mercado.

Las principales bases de la teoría neoliberal, cuyo predominio actual se aprecia en México y en el resto de la economía mundial, cuestiona duramente la intervención

del Estado en la economía, desde varios puntos de vista: lento crecimiento económico y altos niveles inflacionarios; ineficiencia administrativa y desperdicio de recursos; restricciones para aprovechar las ventajas comparativas provenientes del exterior y bajo estímulo a la actividad empresarial para mejorar su capacidad productiva.

1.1 De la economía mixta a las políticas antiintervencionistas del Estado.

La intervención del Estado en el sistema económico se ha manifestado prácticamente desde su aparición.

Podemos afirmar que el objetivo general de esa intervención ha sido el de apoyar al sector privado, mediante la creación de infraestructura básica y asumiendo los riesgos de las inversiones, para promover el desarrollo y crecimiento económico y social.

De manera particular, se aprecian diversos objetivos, dependiendo de la concepción ideológica predominante en la sociedad. Desde la más tradicional, de reguardar la paz, garantizar la propiedad privada y proteger a la sociedad de la inequidad que produzca el propio sistema económico, proporcionando educación, salud y seguridad social, hasta las más avanzadas o mejor dicho, las conocidas hoy en día, que conjugan los distintos tipos de intervención utilizados en distintos periodos, como son: la orientación del sector privado para que éste, a través de ciertos incentivos, realice determinadas acciones; la regulación del proceso económico -producción, distribución, intercambio y consumo- mediante la actividad legislativa; el control de las variables macroeconómicas, y de manera directa, mediante la producción de bienes y servicios.

No debe soslayarse pues, el papel que ha jugado el Estado en la economía, ya que ha establecido las condiciones bajo las cuales se organizan los individuos de una sociedad y que, en su calidad de personas privadas, realizan los actos económicos para satisfacer sus necesidades sociales.

La teoría mercantilista surge precisamente cuando la economía feudal se resquebraja y el comercio, tanto interno como externo, se expande de manera notoria, trayendo como resultado la decadencia del estado feudal y la creación de los estados nacionales. La época mercantilista se caracterizó por un marcado intervencionismo estatal, debido a la necesidad de contar con un Estado fuerte que defendiera los intereses de las ganancias generadas por el comercio². Los mercantilistas apoyaban la concepción de un estado lo suficientemente poderoso para proteger sus intereses comerciales y para destruir las barreras que impedían la expansión del comercio, lo que dio lugar a los monopolios y a la protección comercial, ya que el capital comercial necesitaba mercados más amplios y estables para su expansión.

El propio desarrollo del comercio que propició también el incremento de la producción, condujo al desarrollo de la industria, que apoyada en los grandes descubrimientos científicos de los siglos XVII y XVIII, logró incorporar los avances técnicos al proceso de producción, a través de la creación de maquinaria que sustituyó la fuerza humana y animal. El mejoramiento y aumento de la producción propició mercados más extensos lo que estimuló a los productores a producir más y más barato, sin embargo, los nacientes industriales se veían limitados para comercializar sus productos debido al fuerte control que ejercían los monopolios

² La mayor parte de ello (los mercantilistas) buscaban una autoridad central poderosa que les protegiese contra las pretensiones de sus rivales. Roll, Eric, Historia de las Doctrinas Económicas, FCE, México, 1975, p. 56

creados durante el mercantilismo. Por eso, se consideró necesario romper las estructuras de poder —el Estado— que protegían a los monopolios, y es así como surgieron nuevas teorías que propugnaban que la intervención del Estado obstaculizaba el desarrollo industrial.³

Con el desarrollo industrial, la producción se convirtió en el nodo central del desarrollo económico y, en consecuencia, del pensamiento económico. Ahora, a diferencia de lo que creían los mercantilistas que consideraban que la ganancia sólo podía reproducirse a través de la enajenación de bienes, se planteaba que es la esfera de la producción en donde se generan las ganancias y que debían redefinirse las concepciones sobre la determinación del precio y del valor de las mercancías.

Así, surge la teoría clásica que defendía la nula intervención del Estado en los asuntos económicos, para dedicarse exclusivamente a consolidar la paz social y garantizar la propiedad privada, cumpliendo con las funciones tradicionales de defensa nacional y administración de justicia.

El trabajo fabril trajo consigo otras problemáticas originadas por la propia organización del trabajo y de las nuevas necesidades de la producción; por lo que a pesar de la propuesta de los clásicos, el Estado participó en varios aspectos de la economía. Ya en el siglo XIX, debido al impacto de la industrialización, los gobiernos intervinieron para aminorar las pésimas condiciones de trabajo de la clase obrera: en Inglaterra, entre 1830 y 1840 se limitó el empleo de los niños, las horas de trabajo diario y se reguló el empleo de las mujeres; en 1884 se estableció la ley de salud pública que permitió introducir medidas sanitarias en las fábricas.

³ Roll, Eric. Ob. cit. p. 66

La provisión de servicios y bienes públicos por parte del Estado tiene una larga historia, sin embargo, es en la época de entre guerras -1930 a 1940- y después de la Segunda Guerra Mundial cuando se generaliza la convicción de que el Estado debe impulsar el crecimiento económico.

En el periodo de entre guerras surgen los controles al comercio exterior y la intervención en el mercado de divisas. En ese mismo periodo se difundió la teoría keynesiana que proponía la intervención del Estado en la economía, a través de la política fiscal y la política monetaria, para evitar la crisis de desempleo.

A manera de resumen, para Keynes el desequilibrio del sistema económico en época de crisis, no logra superarse con los mecanismos de autorregulación propios del mercado, lo que hace que el pleno uso de los factores productivos sea prácticamente imposible.

El contexto económico del período de entre guerras, dentro del cual hace su aparición el planteamiento de Keynes, se caracterizó por un severo estancamiento económico en la Gran Bretaña, que había sido hasta entonces la gran potencia económica del mundo. Asimismo, Estados Unidos como potencia económica emergente, también estaba sumergido en una grave crisis económica. Dicha crisis abarcó a otros países industrializados como Alemania, Suecia, Dinamarca, Noruega y Australia, y en todos los países industrializados se caracterizó por las altas tasas de desempleo.

Para retornar al equilibrio y mantener la ocupación plena, Keynes propuso la intervención del Estado en la economía para que, a través de la política de tasas de interés, de la elevación del gasto público y de la política impositiva se favorecieran los ingresos mínimos de la población y así estimular la propensión al

consumo -al aumentar el poder de compra de la sociedad- y en consecuencia estimular la inversión que genere nuevos empleos.

Durante los años sesenta y setenta el Estado comenzó a participar de manera creciente en las actividades industriales de los principales países europeos, surgiendo así las "economías mixtas de mercado" que implican la convivencia de empresas de capital privado con empresas de participación estatal.

Según el desarrollo económico de las naciones, podemos diferenciar de manera muy agregada, tres formas de intervención estatal: la del Estado benefactor, en los países desarrollados; la del Estado desarrollista, en los países subdesarrollados; y la del Estado burocrático en los países socialistas. Estas tres formas tienen en común el compromiso con los derechos sociales y la responsabilidad de desarrollo económico del país.

Con el surgimiento del Estado del Bienestar, la intervención estatal se amplió considerablemente al campo de la seguridad social y a la intervención en el mercado de trabajo.

A partir de la segunda mitad de los años setenta y cuando las economías de los países desarrollados, donde los gobiernos habían sido altamente intervencionistas, empezaban a presentar serias tendencias recesivas, la intervención del Estado en los procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse ideológicamente. Anteriormente, la intervención del Estado en la economía se había considerado no sólo necesaria para fomentar el desarrollo industrial, sino indispensable para promover el desarrollo y crecimiento económico y social. En esta perspectiva el criterio de rentabilidad económica no necesariamente se aplicaba a la creación y funcionamiento de las empresas públicas.

Así como antes la intervención estatal era considerada no sólo benéfica sino necesaria, en plena crisis se partía de que ésta sólo perturba los mecanismos naturales que el mercado posee para lograr una eficiente distribución de los recursos y se concluía que, para restablecer los equilibrios macroeconómicos, debía reducirse la participación del Estado en la actividad económica y dejar que fueran la inversión privada y el mercado, los motores del crecimiento.

Después del llamado Estado del Bienestar, que estuvo vigente desde 1929-1933 hasta la primera mitad de los ochenta, la mayoría de los Estados nacionales fueron convencidos por los organismos financieros internacionales y comerciales supranacionales de la necesidad de aplicar políticas de corte liberal. Estas políticas se conjugan con las expectativas de las grandes corporaciones transnacionales para que les sean entregadas industrias nacionales productoras de bienes y servicios, de gran importancia en los esquemas de desarrollo nacional, dejando que sean el capital y la gran empresa transnacional, los que se encarguen de los asuntos económicos.

Algunos autores coinciden en que el surgimiento del neoliberalismo se da principalmente por: la crisis del Estado de Bienestar en los países desarrollados; el fracaso de las estrategias de desarrollo en los países no desarrollados; el éxito de la industrialización en los países del sureste asiático; la crisis de la deuda de varios países no desarrollados, entre ellos México, que los obligó a aceptar los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; y por el colapso del socialismo en Europa del este.

De acuerdo con la teoría neoliberal la integración económica a nivel mundial es fundamental, pues articula en diferentes zonas demográficas y geográficas los

flujos de producción y apropiación de excedentes económicos, lo que permite además, la centralización del poder para concretar la reproducción del capital.

El proceso de globalización de la economía a nivel mundial obligó a casi todas las naciones del mundo a revisar las bases sobre las cuales sus gobiernos intervienen en el proceso de dirección de la economía. Se tomó indispensable para los gobiernos el dejar que las fuerzas del mercado corrijan las "distorsiones" que tanto en el sector público como en el privado ha propiciado la intervención estatal.

En un sentido más amplio, podemos afirmar que el cuestionamiento de los neoliberales no es la intervención del Estado en sí misma, sino las formas en que se manifiesta esa intervención. Así, reclaman la desarticulación de controles fiscales y jurídicos y la apertura comercial total, pero demandan mayores garantías para el libre desplazamiento de los flujos de capital financiero y para las limitadas inversiones industriales; así como para acaparar los excedente tradicionalmente manejados por el Estado, a través de los monopolios creados por las empresas públicas.

A finales de los años setenta y hasta nuestros días, "tratando de recupera los postulados de la teoría clásica", el neoliberalismo ha desvirtuado el papel que el Estado ha desempeñado históricamente en la promoción de las condiciones generales del desarrollo, haciéndole ver como fuente institucional de ineficiencia e improductividad y colocando a la empresa privada como la única capaz de generar las condiciones para un desarrollo económico equilibrado.

Un aspecto central de la corriente neoliberal es el tema de la globalización de la economía que se caracteriza por la eliminación de las fronteras económicas que impiden la libre circulación de bienes, servicios y, fundamentalmente, de capitales;

la intensificación de la competencia mundial; el aumento en el volumen y valor del comercio mundial de bienes y servicios, particularmente de servicios financieros; el fraccionamiento del proceso productivo en economías de escala; la creciente migración internacional; y un notorio avance en las telecomunicaciones, la informática y el desarrollo tecnológico en las economías desarrolladas y las grandes corporaciones transnacionales.

La globalización trae aparejada la reorganización de la producción mundial, lo que implica, por una parte, la necesidad de mejorar la eficiencia de la producción; y por otra, la "pérdida" de la autonomía de los Estados nacionales para direccionar sus procesos económicos, así como la concentración del ingreso entre países más o menos competitivos cuando la importación de bienes de alto contenido de mano de obra barata rebaja los salarios de los trabajadores locales.

La creciente segmentación de la producción a nivel internacional hace que las empresas transnacionales ubiquen sus unidades productivas en lugares donde los factores les permitan alcanzar una mayor competitividad y rentabilidad global. Este fenómeno está ocasionando la concentración de la propiedad de los circuitos productivos y financieros en grandes conglomerados, dando lugar a estructuras oligopólicas de dimensiones inéditas y, por consiguiente, de las decisiones económicas a escala mundial, lo cual aparentemente resulta contradictorio, con los postulados del libre mercado.

1.2 El Estado Mexicano como promotor del desarrollo económico y social.

Aunque este trabajo no pretende analizar los procesos de reestructuración del sector paraestatal, consideramos necesario hacer una referencia histórica tanto de la conformación del sector paraestatal en México, como de sus procesos de

desincorporación, sobre todo, si consideramos que la creación de las entidades paraestatales es la expresión concreta de la participación directa del Estado en la economía, misma que ha sido fundamental para el desarrollo económico en nuestro país, a tal grado que en algunas épocas, el Estado se constituyó en el eje conductor de los procesos productivos y distributivos.

En los años veinte y treinta era fundamental para el país reorganizar el sistema bancario para articular las actividades financieras, monetarias y de fomento. Con ese objetivo se crearon el Banco de México, NAFINSA, el Banco Nacional del Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros. Aunque el Banco de México se fundó en 1925 fue hasta la siguiente década que logró organizar y centralizar la emisión de circulante y establecer el encaje legal como obligatorio para los bancos privados, lo que permitió controlar la oferta monetaria y, a través de la emisión de circulante, establecer una política de financiamiento del gasto público que, posteriormente, posibilitaría la construcción de infraestructura básica y la realización de inversiones productivas.

Para complementar el financiamiento de proyectos productivos, en 1934 se creó NAFINSA⁴, institución que una década más tarde, se convertiría en la principal financiadora del desarrollo industrial.

Otro objetivo del período fue el de iniciar el proceso de urbanización e integración física del país, para lo cual se expropiaron los ferrocarriles y se realizan inversiones públicas en la construcción de carreteras, caminos y puertos. El sector

⁴ A partir de 1935 NAFINSA se erige como la institución financiera del Estado. En 1940 pasa a ser una institución de fomento y en 1941 comenzó a financiar proyectos en la industria de artículos básicos tales como hierro y acero, celulosa, sosa cáustica, hilaza de artisa. Seis Años de Actividad Nacional, Secretaría de Gobernación, 1946, p. 343.

agropecuario fue apoyado con la creación de obras de grande irrigación y, con el objeto de promover la producción de los insumos requeridos por la industria, se realizó la expropiación de las empresas petroleras y se creó la Comisión Federal de Electricidad.

Paralelamente, a través de la política fiscal, se instrumentaron otros apoyos que permitieron acelerar el desarrollo industrial, como son el establecimiento de incentivos fiscales y exenciones de impuestos, aplicación de bajas cargas impositivas sobre las utilidades de las empresas y se instrumentó una política comercial que gravaba la importación de los bienes e insumos extranjeros que competían con la producción nacional.

Así, vemos que el esfuerzo en esos años, se dirigió principalmente a la construcción de la infraestructura básica requerida para alentar el desarrollo industrial; al desarrollo de los sectores que eran poco atractivos para la inversión privada por los montos de capital requerido, así como por sus largos períodos de maduración; a la absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización; y a la creación de entidades públicas en las ramas en que se consideraba negativa la inversión extranjera.

Lo anterior hizo posible que entre 1920 y 1930, la economía nacional creciera notoriamente: la producción agrícola creció a una tasa anual promedio de 4.6%, la minera al 8.9%, la generación de energía eléctrica al 13.5% y la producción manufacturera al 4%. Este importante crecimiento produjo efectos altamente positivos en la producción industrial, la cual se incrementó a una tasa anual del 5.8% en la siguiente década.

La creciente intervención del Estado en la economía permitió que el sector público fuera adquiriendo una amplia participación en los sectores de las comunicaciones, energéticos, manufacturas, alimentos, servicios y actividades financieras y de fomento. Así, surgen entidades como PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México, Fundidora Monterrey, la Comisión Federal de Electricidad y Sidermex.

En la década de los cuarenta y como resultado de la segunda guerra mundial, el comercio internacional disminuyó lo que generó condiciones para que la industria mexicana destinara buena parte de su producción al mercado interno, principalmente en aquellas ramas de la industria con capacidad ociosa como la textil, hierro, acero y cemento.

La estrategia adoptada por el Estado Mexicano en esa época, mejor conocida como el proceso de sustitución de importaciones⁵, fue reforzada con políticas de protección comercial. Los esquemas de exenciones fiscales se mantuvieron y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados.

Al finalizar el conflicto armado, las economías beligerantes que habían dirigido su industria hacia la fabricación de armamento, reanudaron su producción para el mercado interno, lo que significó para la economía mexicana una progresiva disminución de sus exportaciones manufactureras, a la par del incremento de las importaciones motivado por el aumento de la actividad económica interna, lo que provocó desequilibrios internos.

⁵ Este proceso ocurre cuando el componente importado se reduce con relación a la oferta total, y el fenómeno en su conjunto es considerado por muchos autores como estratégico en el desarrollo industrial del país de la década de los cuarenta a los setenta. Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque estructuralista 1929-1988, México, Siglo XXI, 1988.

Para reducir esos desequilibrios, el Estado endureció los controles comerciales: se elevaron los impuestos a las importaciones, se impusieron "precios oficiales", se establecieron permisos previos a la importación e incluso se prohibieron algunas importaciones. El objetivo principal era detener la importación de bienes de consumo suntuario, la cual se habían incrementado por el auge de la economía, y estimular las importaciones de los bienes de capital y de los insumos que la industria requería para continuar su desarrollo.

En cuanto a la inversión pública, ésta continuó apoyando la industrialización; se realizaron importantes inversiones en la industria metálica básica, para lo cual se creó la empresa Altos Hornos de México, de capital mixto, cuyo objetivo era incrementar la producción y comercialización de los productos de las industrias básicas del hierro y el acero, así como de otros materiales no ferrosos y Guanos y Fertilizantes, la que además de proporcionar insumos agrícolas, abonos y fertilizantes al sector agropecuario, prestaba servicios de asesoría técnica.

La política de fomento se fortaleció aún más a partir de que NAFINSA empezó a financiar programas de inversión tanto pública como privada y proyectos mixtos. Entre las industrias que inicialmente se beneficiaron con los financiamientos de NAFINSA, se encuentran la siderúrgica, la azucarera y la del cemento.

Sin embargo, las políticas fiscal y comercial instrumentadas para apoyar el crecimiento del sector industrial generaron el ensanchamiento de la brecha entre importaciones y exportaciones y la balanza comercial comenzó a presentar saldos negativos crecientes.

En el período conocido como del "desarrollo estabilizador", se continuó con el proceso de sustitución de importaciones y el proteccionismo comercial. Además,

se mantuvieron las exenciones fiscales sobre las ganancias de las empresas privadas. Una parte importante de la estrategia de industrialización continuó siendo la política de precios y tarifas de los insumos producidos por las entidades públicas, que vendían al sector privado a precios inferiores de su costo de producción. Destacan en esta época, la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas cuya actividad era la fabricación y laminación de hierros planos y acero, y la incorporación al sector paraestatal de los ingenieros azucareros. Con la primera, se pretendía apoyar las cadenas productivas vinculadas a la industria pesada y de bienes de capital y con la segunda, satisfacer las necesidades de consumo popular apoyando la producción en las ramas de bebidas y alimentos.

A finales de los años sesenta se hizo evidente la incapacidad del sector industrial para mantener las altas tasas de crecimiento que se habían tenido desde 1940. Para los años setenta, cerca del 40% de la inversión pública federal se destinó a la creación de la infraestructura para la industria petrolera y eléctrica, a la creación de empresas orientadas a la producción de bienes de capital -CLEMEX, NKS, FORJAMEX- y a la creación de infraestructura en comunicaciones y transporte. Adicionalmente, se destinaron importantes recursos a la creación de la infraestructura que apoyó el crecimiento de la petroquímica básica.

La participación estatal en la economía permitió que para la década de los ochenta se tuviera un grupo de entidades públicas que participaban en la producción y laminación de hierro y acero; la explotación de petróleo y la petroquímica básica; la producción de fertilizantes; la construcción de material y equipo ferroviario; la producción de celulosa y papel; la fabricación de motores, vehículos y autopartes; la generación de energía eléctrica; la industrialización y comercialización de maíz,

azúcar y leche⁶; y la prestación de servicios financieros y de banca y crédito, entre otras actividades.

De lo anterior se desprende que el sector paraestatal ha contribuido en gran medida al desarrollo de la empresa privada en nuestro país y que el Estado, a través de la instrumentación de las políticas económicas, principalmente fiscal, monetaria y comercial, se constituyó en el promotor del desarrollo industrial.⁷

Sin embargo, se generaron condiciones que posteriormente, manifestarían la alta dependencia de la industria respecto de las importaciones, la carencia de producción interna de maquinaria y equipo y la escasez de productos manufacturados exportables que provocaron constantes desequilibrios en el sector externo. Para corregirlos, se adoptaron distintas medidas, como fueron: mantener el tipo de cambio sobrevaluado para modificar los precios relativos y abaratar las importaciones; el establecimiento de tarifas y subsidios para proteger y fomentar la producción interna y las exportaciones; la emisión de circulante y el uso del créditos y la inversión extranjera directa.

El crecimiento de las exportaciones y los pagos crecientes por rentas, regalías e intereses que debían hacerse al capital extranjero, continuó presionando la cuenta corriente de la balanza de pagos. El no contar con una adecuada forma de financiamiento del gasto público provocó un déficit en las finanzas

⁶ Villarreal, René y R. de Villarreal, Rocío. Las empresas públicas como instrumento de política económica en México. Opciones de política económica y después de la devaluación. México, Ed. Tecnos, 1977, p. 233.

⁷ Los instrumentos adoptados para proteger y fomentar el crecimiento industrial fueron la política monetaria y crediticia para fomentar el ahorro y la inversión, la política fiscal que buscaba estimular la inversión privada a través de otorgar exenciones y subsidios, y la política comercial con el establecimiento de impuestos, aranceles, el manejo del tipo de cambio y los controles cuantitativos, entre otros.

gubernamentales creciente⁸ y el problema del desequilibrio externo comenzó a volverse inmanejable.

El proceso de industrialización del país había generado una industria escasamente integrada, formada por un sector productor de bienes de capital poco desarrollado, una creciente industria productora de bienes de consumo duradero que requería en forma creciente de insumos y componentes importados para mantener su producción y un gran grupo de pequeñas empresas de escasa productividad y con pocas posibilidades para competir en el mercado internacional.

Los desequilibrios estructurales del proceso de industrialización se volvieron más graves con la crisis del sector agrícola que comenzó a manifestarse desde 1965⁹ cuando el producto agrícola cayó y se agotó el papel que tradicionalmente había jugado el sector agropecuario como generador de las divisas que requería la industria para mantener el ritmo de importaciones necesarias para su crecimiento.

Este fenómeno ocasionó una escasez de materias primas industriales, que se tradujo en un aumento de precios internos, y una fuerte reducción en la producción de granos básicos, debido a lo cual tuvo que realizarse una creciente importación de los mismos.

Como la política fiscal instrumentada por decenios no permitía incrementar los ingresos gubernamentales y dado que se debían realizar fuertes inversiones para

⁸ El déficit del sector público como proporción del producto interno bruto empezó a crecer a principios de los setenta alcanzando casi el 18% en 1982. Revista El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, núm. 4-5, p. 14.

⁹ Warman, Arturo, El problema del campo, México Hoy, Siglo XXI, 1979.

la formación de capital,¹⁰ el Gobierno utilizó las reservas inmovilizadas y recurrió al endeudamiento, tanto interno como externo.

A principios de la década de los sesenta, el descenso de la inversión productiva en las principales economías capitalistas provocó que el sistema financiero internacional fuera inundado por una abundante liquidez. Este flujo de recursos se colocó en los países en vías de desarrollo, entre ellos México.

Por otra parte, el incremento del precio internacional del petróleo, derivado de la crisis petrolera de 1973 y el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en el sureste del país durante 1977, permitió que las exportaciones nacionales de crudo, refinado y de gas natural absorbieran los beneficios de la carrera alcista en el precio de los energéticos. Como resultado, la economía se reactivó y de 1978 a 1981 el producto interno bruto creció a una tasa anual cercana al 8%.

Sin embargo, el auxilio que los recursos frescos habían proporcionado se agotó rápidamente. En el mercado internacional la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industriales generó el aumento de los precios de los productos agropecuarios y los insumos industriales, lo que se tradujo en altos precios para las empresas usuarias de materias primas y equipos importados. Además, cuando la liquidez del mercado financiero internacional disminuyó, las condiciones de acceso a los créditos se volvieron más rígidas tanto en las tasas de interés como en el plazo para las amortizaciones. A esta inestabilidad financiera internacional se sumaron la caída de los precios del petróleo a mediados de 1981 y la masiva fuga de capitales durante 1982¹¹.

¹⁰ El Estado no sólo invierte en infraestructura económica sino también en las necesidades básicas de educación, vivienda y salud.

¹¹ Tello, Carlos; La Nacionalización de la Banca en México, Siglo XXI, 1984.

Es importante señalar que el manejo de la política fiscal fue determinante, tanto en el problema de la deuda externa, como en el deterioro de las finanzas públicas. De un lado, se tenía un esquema impositivo de carácter regresivo; es decir, se gravaba menos a las ganancias de las empresas que a los ingresos de las personas físicas y, de otro, el rezago permanente en los precios y tarifas de las empresas públicas impedía que éstas pudieran financiar sus gastos de capital con recursos propios, lo que provocó que el Estado les hiciera constantes transferencias de recursos para subsanar los deficientes financieros de su operación.

La reducción de flujos externos de recursos y la caída de los precios del petróleo en 1981, hicieron que se planteara la necesidad de modificar la política de precios y tarifas de las entidades públicas. El objetivo era que éstas alcanzaran la autosuficiencia económica y que a partir de ello, pudieran financiar sus programas de inversión sin recurrir constantemente a los recursos públicos. Para el sector industrial, se continuó manteniendo la misma estrategia de subsidios, por medio de la venta de bienes y servicios públicos baratos, lo que por una parte, apoyaba la reducción de los costos de producción del sector industrial y por otra, ahondaba el deterioro de las finanzas públicas.

En 1982, la economía nacional entra en una grave crisis, caracterizada por un fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales, caída de la inversión tanto pública como privada, elevado déficit público y una deuda externa pública y privada cercana a los 100 mil millones de dólares. La crisis interna coincide con la recesión de la economía mundial, donde la reducción de los niveles de inversión, la caída de la demanda y del precio internacional del petróleo, el alza en las tasas de interés y el aumento del proteccionismo de los países industrializados generó una reducción del comercio internacional.

El deterioro de la situación económica en 1982 redujo el margen de maniobra que había permitido al Estado realizar inversiones en infraestructura básica y proyectos productivos. De hecho, el manejo de la política fiscal y de la deuda externa contribuyeron en mayor medida, al deterioro de las finanzas públicas, sin embargo, la formación bruta de capital tuvo altos niveles de crecimiento; es decir, la oferta y la demanda del Estado y el manejo de la política de endeudamiento se constituyeron en factor fundamental del crecimiento de la economía a finales de la década de los setenta, lo que significa que las empresas públicas no necesariamente eran ineficientes, sino que en la mayoría de los casos, su operación obedecía más a criterios de política económica y de apoyo a la industrialización que a una estrategia de eficiencia productiva y de rentabilidad.

La administración federal iniciada en diciembre de 1982, tuvo que enfrentar, por una parte, los desequilibrios generados por el crecimiento de una industria sin niveles de integración adecuados, de escasa productividad y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional; y, por otra, la necesidad de reducir el gasto público. Ante esa situación, el eslabón más frágil eran las empresas paraestatales, más que por su pretendida ineficiencia por la arremetida ideológica que, a nivel mundial, se estaba dando en contra de la participación del Estado en la economía.

Así como antes se consideraba no sólo benéfica sino necesaria la intervención estatal, desde la década de los ochenta, el Estado Mexicano ha defendido el que la participación del Estado en la actividad económica perturba los mecanismos naturales del mercado para lograr una eficiente distribución de los recursos, concluyendo que para restablecer los equilibrios macroeconómicos se debe reducir la intervención del Estado en la economía y dejar que sea la inversión privada y el mercado, el motor del crecimiento económico.

Miguel de la Madrid planteó que la salida a la crisis se encontraba en la reordenación económica y el cambio estructural. Se debía frenar la demanda agregada para reducir la inflación, superar la inestabilidad cambiaria y proteger el empleo y la planta productiva. Se afirmaba también, que ello permitiría avanzar en la recuperación de la estabilidad económica y de la capacidad de crecimiento. La estrategia del cambio estructural sería el medio para reconvertir y modernizar el aparato industrial. La introducción de innovaciones productivas y de nuevas tecnologías generaría una eficiente articulación en la industria nacional, eliminando de esa forma los cuellos de botella para así elevar la competitividad y transformar el patrón de comercio exterior, es decir, con la modernización y la reconversión de la planta productiva se buscaría que la exportación de manufacturas de mayor valor agregado se elevara con relación a la exportación de materias primas y petróleo.

La política económica de tipo contraccionista que se aplicó, se caracteriza en lo general, por la devaluación del tipo de cambio; la reducción de la demanda agregada, la contracción del gasto y la inversión pública; el fomento a la inversión extranjera y la apertura comercial. En el diagnóstico que se hizo del sector paraestatal se mencionaba que sus principales problemas eran de orden administrativo, financiero, laboral y tecnológico;¹² para su solución, se propuso racionalizar la participación directa del Estado en la economía.

Es en el contexto de esta política económica, llamada neoliberal por su insistencia en que sólo las fuerzas de mercado realizan una distribución eficiente de los recursos, que se inscribe la reestructuración del sector paraestatal, la cual se inicia en 1983 con la venta de las empresas públicas Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México y continúa con las ventas de las empresas fundidoras, las

productoras de hierro y acero, las de aviación, las de bienes de capital, y las de textiles.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, siguiendo la misma línea de pensamiento económico de su antecesor, se propuso la modernización económica para recuperar el crecimiento y avanzar en la estabilidad de precios. Se señalaba que la modernización económica necesariamente tendría que pasar por la modernización del Estado y de las empresas públicas, debido a lo cual se les sujetó a un profundo proceso de "modernización estructural" para concentrarlas en las áreas estratégicas y prioritarias señaladas en nuestra Constitución Política.¹³

Para alcanzar la modernización del sector paraestatal se planteó liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir a los gobiernos estatales las entidades que tuvieran importancia regional y vender aquéllas que no fueran prioritarias ni estratégicas pero que por su viabilidad económica, fueran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

El criterio de "beneficio social" que normaba la actividad de las empresas públicas y que es, desde la nueva concepción económica, el principal elemento del déficit crónico de las finanzas públicas, es sustituido por el criterio de rentabilidad económica; en tanto que el papel del Estado como eje director del crecimiento industrial y el proceso económico fue sustituido por la inversión y el mercado.

No obstante que la disminución de la intervención del Estado en la economía, se inicia en el sexenio de Miguel de la Madrid, es con Carlos Salinas de Gortari

¹² Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

cuando ésta se intensifica, alcanzando el sector paraestatal su mínima expresión, al desincorporarse, aún cuando fueran rentables, casi la totalidad de las empresas, en particular, las relacionadas con el sector agropecuario y el sector industrial.

El proceso de desincorporación de empresas públicas sujetó a los inversionistas adquirientes a desarrollar planes de modernización e innovación de las mismas; es decir, que en buena medida, la desincorporación obedeció más a intenciones de política del Estado que a la ineficiencia de las propias empresas públicas para construir unidades productivas rentables en el mediano y largo plazos.

Entre las desincorporaciones más importantes realizadas durante el gobierno de Salinas de Gortari, se encuentran la Compañía Minera de Cananea, el Grupo Dina, CONCARRIL, casi la totalidad de las entidades del sector agropecuario - ALBAMEX, TABAMEX, FERTIMEX, los ingenios azucareros, COFRINSA, FIDEPAL, FIDHULE, INMECAFÉ, entre las más importantes- Aeronaves de México, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito.

La intervención del Estado en la economía, vía sus empresas públicas, ahora se ha convertido para el propio Estado en un obstáculo. La venta, fusión, liquidación, y traspaso de empresas públicas es una realidad. A medida en que la economía mexicana se integra al proceso de globalización, los factores externos determinan en mayor medida el comportamiento de la economía interna.

El principal objetivo de la política económica de los últimos años e incluso de la actual administración que tiene en el poder al Partido Acción Nacional, es la

integración de la economía mexicana al mercado mundial, sobre todo en aquellos rubros en los que se suponen oportunidades de crecimiento.

No obstante, la mayor apertura comercial significa la competencia frontal con países cuya estructura productiva es más eficiente, lo que se traduce en un proceso de selección natural en donde sobreviven únicamente las empresas que tienen más experiencia en los mercados internacionales, con posibilidades reales de aprovechar sus ventajas comparativas, costos salariales competitivos y uso de materias primas abundantes y baratas.

Actualmente, se busca que los precios internos de los bienes y servicios del sector público se igualen a los existentes en el mercado internacional sin que se altere "artificialmente" la estructura de costos de la producción, para evitar que, por un lado, las pocas empresas públicas existentes sean de nueva cuenta una carga para las finanzas públicas y por el otro, el que no exista "competencia desleal" al beneficiarse algunas empresas del subsidio implícito en los precios y tarifas oficiales.

Sin embargo, después de veinte años de iniciada la desincorporación del sector paraestatal, se aprecia que ésta no ha contribuido a elevar el nivel de vida de la población en su conjunto.

La política económica debe ser revisada a fin de reconsiderar los efectos que la inversión estatal genera en la distribución del ingreso y el bienestar social. A nuestro modo de ver, el retraimiento del gasto y la inversión pública y la excesiva consideración acerca de las bondades del mercado e inversión privada han reforzado la tendencia de la reducción del nivel de actividad económica, con la consecuente pérdida de empleos.

La intervención del Estado en la economía se debería orientar hacia formas más eficientes del funcionamiento de las empresas públicas; ya sea por medio de la generación de bienes y servicios a precios competitivos o mediante el impulso de nuevas actividades productivas en proyectos privados o de coinversión que apoyen la generación de empleos.

Si las principales metas del país son recuperar la capacidad de crecimiento y la generación de empleos, el Estado debería continuar participando en la economía, para propiciar formas más eficientes y equilibradas en el desarrollo económico.

1.3 Convivencia del sector paraestatal en el entorno de las políticas neoliberales.

México no ha escapado a las tendencias desreguladoras y privatizadoras imperantes en el mundo, las cuales tienen como trasfondo la reducción de la acción estatal en el sistema económico y la redefinición de la eficiencia del sector público y del sector privado.

El nuevo papel que se asigna al Estado dentro de la política neoliberal, es el de financiador de proyectos productivos y no productor de bienes y servicios; de regulador de las actividades económicas mediante normas que induzcan a la empresa privada; y el de negociador de los intercambios comerciales internacionales para propiciar la mayor competitividad del país con el exterior.

Para el sector paraestatal mexicano consideramos que resulta difícil convivir en el ámbito neoliberal, no por su "eficiente" o "ineficiente" accionar en el mercado, sino por la inconformidad de los consumidores para pagar los precios reales de los bienes y servicios producidos por el Estado, así como de los empresarios para

asumir costos de producción, aunque claro, los consumidores no tienen injerencia en la determinación de los precios, en tanto que los empresarios, sobre todo los directamente vinculados con la esfera del poder, cuentan con mecanismos para obtener beneficios de las políticas públicas.

Además, la SHCP, como responsable de la política económica en general, y del comportamiento económico que deben tener las entidades paraestatales en particular, establece una normatividad de aplicación general, sin diferenciar las características de su operación y de los bienes y servicios que producen.

Así, en la normatividad específica para formular el presupuesto de egresos, se establece que todas las entidades deben buscar la rentabilidad económica, a la par de cumplir los objetivos de carácter social para los cuales fueron creadas. Lo anterior trae como resultado que se evalúe con el mismo criterio a entidades heterogéneas tanto en sus objetos de creación como en su capacidad para generar ingresos propios. A manera de ejemplo, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, cuyo objeto de creación es la generación de conocimientos científicos aplicados, debe sujetarse a la misma normatividad que los hospitales del sector salud o que Caminos y Puentes Federales.

Dado el pequeño universo del actual sector paraestatal, consideramos que la SHCP debería establecer un marco normativo diferenciado por tipo de entidad, el cual debería agrupar, por un lado, a las que realmente están en posibilidades de generar recursos propios, y por otro, a las que de acuerdo a su objeto social, atienden necesidades básicas de la población, asumiendo de una manera clara y precisa los costos que se generen a través del gasto público.

1.4 ¿Continúa vigente la necesidad de un sector paraestatal en la economía mexicana?

De acuerdo con nuestra opinión, la intervención del Estado en México ha dejado un saldo positivo en la economía mexicana, ya que cuenta con un aparato productivo que, en su momento, permitió elevar los niveles de vida de la población por la vía de los efectos acumulativos de la inversión pública en infraestructura, así como por el establecimiento de consensos para el diseño de políticas de crecimiento y desarrollo social.

Sin embargo, subsiste la polémica acerca del papel del Estado en la economía, reforzándose en los círculos del poder -económico y político- el discurso sobre el "necesario" desplazamiento del Estado de las actividades productivas y que el mercado y la iniciativa privada son la "única" solución al rezago económico y a la atención de los problemas sociales.

Cotidianamente nos enteramos a través de la prensa, de las diversas manifestaciones populares reclamando la intervención del Estado en la economía y solicitando la renegociación de los acuerdos que a nivel internacional ha establecido nuestro país, sobre todo del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, los cuales obligan a competir a los productores nacionales en condiciones de franca desventaja con países cuyos niveles de producción y productividad están muy por encima de los nuestros.

Nuestra Constitución Política¹⁴ establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. En el mismo sentido, el artículo 28 señala que "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 90

de las 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."¹⁵

En el artículo 25, se establece el carácter mixto de la economía al dictar que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación."¹⁶

Si bien en los ordenamientos legales y normativos el sector paraestatal se encuentra vigente, México no ha estado ajeno del cuestionamiento de las entidades públicas iniciado a finales de los setenta en prácticamente todo el mundo capitalista, bajo el argumento común de generar ineficiencia económica y estancamiento ante la falta de incentivos que propicien la competencia y la generación de ganancias.

Los sectores que resintieron de manera inmediata los cambios de política fueron el manufacturero y el de creación de infraestructura. En otros sectores como el agropecuario, fueron las entidades paraestatales que sin competir con el sector privado ni inhibir su actividad, representaban altas cargas fiscales para el Estado, ya que la mayoría de ellas cumplían objetivos de carácter social, principalmente en cuanto a la generación de ingresos para los campesinos de escasos recursos.

A la fecha, la totalidad de las entidades públicas del sector manufacturero y casi todas las entidades del sector de comunicaciones y transportes han sido desincorporadas.¹⁷ Del universo de entidades que actualmente conforman el

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28

¹⁶ Idem, artículo 25

¹⁷ Véase Anexo I Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, agosto de 2002.

sector paraestatal, sin contar las correspondientes al sector energético, son pocas las entidades que por sus objetivos y funciones pueden ser privatizadas, ya que sus actividades no representan áreas de interés económico para la empresa privada.

Sin embargo, consideramos que dada las políticas económicas del actual régimen, el sector paraestatal continuará reduciéndose a través de la concesión a particulares de actividades que aún son controladas por el Estado, como es el caso de las administraciones portuarias que coordina el sector comunicaciones y transportes, entre las más relevantes.

Especial importancia adquieren las entidades paraestatales del sector energético, sobre todo PEMEX y CFE, cuya privatización sí tiene para el capital privado, tanto nacional como internacional, un gran significado; de hecho, las presiones privatizadoras en los últimos años, se han enfocado a este sector, ya que constituye una veta que genera no sólo amplias ganancias sino que permite el control económico y político de 2 de los principales insumos industriales, el petróleo y la electricidad.

Para decidir su privatización o no, consideramos, que el Gobierno Federal debería evaluar a estas empresas con criterios de rentabilidad social y no solo bajo la óptica de la rentabilidad económica. Lo que sí resulta urgente es tomar una decisión al respecto, ya que en el futuro, el desarrollo económico de la Nación y la capacidad económica del Estado para atender otras áreas del bienestar social, dependen en gran medida de esta decisión; además, permitiría cancelar los desgastes políticos y la utilización de banderas partidistas ocasionados por la discusión sobre su privatización.

Al revisar detenidamente la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal¹⁸ que por ley publica anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, observamos que si bien las entidades paraestatales que permanecen, excluyendo las del sector energético, no tienen un impacto económico relevante, siguen siendo coadyuvantes importantes del Gobierno Federal en la atención de las necesidades básicas de la población, sobre todo en los sectores de educación y de salud.

En nuestro punto de vista, el Estado mexicano, aún en el contexto globalizado, debe continuar siendo responsable de la protección de los derechos sociales en materia de educación, salud, vivienda y previsión social, así como retomar su participación, principalmente en el sector agropecuario cuyos desequilibrios limitan la competencia igualitaria y en el sector energético, dada su importancia estratégica en las negociaciones comerciales internacionales, hasta que se cuente con las condiciones económicas para competir con países de alto grado de desarrollo.

La existencia del sector paraestatal está decidida, al menos constitucionalmente, al señalar de manera precisa las atribuciones del Estado, sin embargo, aún se discute como cumplirlas: con cuantas y cuales entidades; con o sin la participación del sector privado; con qué recursos; con un enfoque meramente empresarial o con un enfoque social. Para nosotros, este tema debe ser uno de los puntos centrales de las discusiones sobre la reforma del Estado, la cual consideramos necesaria para redefinir los pactos sociales que posibiliten al Estado cumplir con la responsabilidad social que la propia Constitución establece.

¹⁸ Véase Anexo 1 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO DOS

INTEGRACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL

El sector público, dice el maestro José Ayala, es la expresión concreta del gobierno -autoridad formal- que toma decisiones que trascienden a los grupos privados y al mercado, mediante la apropiación de factores productivos de la sociedad.¹⁹

De acuerdo con el maestro José Ayala,²⁰ el estudio del sector público puede realizarse desde varias perspectivas: la institucional que establece el marco normativo en el que se desarrollan las actividades del sector público; la de su organización, que define los atributos, objetivos, competencias y funciones; la del proceso político; y la de la evolución e incidencia de -tamaño del Estado- sus principales indicadores económicos.

Particular importancia tiene para nosotros, la primera perspectiva ya que como se señala en la obra citada, en ella se establecen las fronteras para la acción económica del sector público; así como la tercera, debido a que es el terreno en el que se toman las decisiones en materia económica a través del intercambio de la oferta programática del Estado y las demandas de los distintos grupos de la sociedad.

El sector paraestatal en México está constituido por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones de seguros y fianzas y fideicomisos.

¹⁹ Ayala Espino, José, Economía del sector público mexicano, Ed. Esfinge, Segunda Edición, junio 2001.

²⁰ Ayala Espino, José. Ob. cit. p. 23

Aún cuando existen diferencias en cuanto a su constitución jurídica y sus formas de operación, en esta investigación utilizaremos el término genérico de entidad paraestatal para referirnos a cualquier institución que forme parte del sector paraestatal.

2.1 Bases legales.

La intervención del Estado en la economía, así como la presencia de un sector paraestatal en nuestro país, tienen fuertes raíces históricas y está fundamentada en la propia Constitución Política. La rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado, que debe garantizar que éste sea integral, fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que de manera particular, garantice la distribución más justa del ingreso y de la riqueza, a través del fomento del crecimiento económico y del empleo.

En la Constitución Política también se establece que el sector público concurrirá al desarrollo nacional y que tendrá a su cargo, de manera exclusiva, el manejo de las áreas estratégicas, manteniendo la propiedad y el control de los organismos que se establezcan para manejar esas áreas, y que podrá participar en el impulso y desarrollar las áreas prioritarias.²¹

La Constitución Mexicana también señala²² que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25. Áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y otras actividades relacionadas.

²² Idem, artículo 28.

estratégicas a su cargo y en las actividades que de manera prioritaria realice con o sin la participación de los sectores social²³ y privado.

En el caso de las actividades prioritarias -dado que pueden contar con la participación de los sectores social y privado- indica que se podrán otorgar subsidios, vigilando y evaluando su aplicación, siempre y cuando sean de aplicación general hacia toda la población, de carácter temporal y que no afecten las finanzas públicas.²⁴

La existencia de las entidades paraestatales está fundamentada en el artículo 90 de dicho ordenamiento jurídico, que establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y que la distribución de los negocios del orden administrativo federal será atendida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.²⁵

2.2 Clasificación del sector paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento jurídico que establece las bases de organización de la administración pública paraestatal señala que "...los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."²⁶

²³ El término de sector social se utiliza para referenciar a los productores organizados.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28

²⁵ Idem, artículo 90

²⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 1 y 2

Los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientemente de la estructura legal que adopten.²⁷

Las empresas de participación estatal son las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza incluidas las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfaga alguno o varios de los siguientes requisitos: a) que el gobierno federal o alguna entidad paraestatal sea el propietario del 50% del capital social; b) que en la constitución de su capital social figuren títulos que sólo puede suscribir el Gobierno Federal; c) que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, designar al presidente o director general o pueda vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Las sociedades y asociaciones civiles en donde la mayoría de sus asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o en las que servidores públicos federales se obliguen a realizar aportaciones económicas importantes, también son asimiladas como empresas de participación estatal.

Los fideicomisos públicos son aquéllos que con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones de impulsar las áreas estratégicas y prioritarias, constituye el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal.²⁸

²⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 46

²⁸ Idem, artículo 47

2.3 Entidades sectorizadas y no sectorizadas.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que para llevar a cabo "...la intervención que...corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".²⁹

La intervención a que se refiere el artículo anterior se realiza a través de la dependencia que corresponda, según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, y funge como coordinadora de sector.³⁰ Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.³¹

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevan a través de la SHCP y de la SECODAM sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.³²

²⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 48

³⁰ Idem, artículo 49

³¹ Idem, artículo 49

³² Idem, artículo 50

En cuanto a las entidades no sectorizadas,³³ la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establece ningún señalamiento al respecto. Como su nombre lo indica, son aquellas que no están agrupadas en ningún sector, ya que sus funciones y actividades se relacionan con varios sectores económicos. En estas entidades es la propia SHCP la que se encarga de su control y evaluación.

Cuadro No. 1
**NÚMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES SECTORIZADAS
 Y NO SECTORIZADAS**

	1999	2000	2001	2002
TOTAL	247	203	201	203
ENTIDADES SECTORIZADAS	244	200	197	197
Procuraduría General de la República	1	1	1	1
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	7	7	7	9
Secretaría de Economía	7	7	7	6
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	58	29	29	29
Secretaría de Desarrollo Social	25	9	8	8
Secretaría de Educación Pública	47	47	48	47
Secretaría de Energía	22	22	22	22
Secretaría de Gobernación	5	5	4	4
Secretaría de Hacienda y Crédito público	49	49	41	41
Secretaría de la Defensa Nacional	2	2	2	2
Secretaría de la Reforma Agraria	1	1	1	1
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	2	2	3	4
Secretaría de Salud	16	16	16	15
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	2	2	2	2
Secretaría de Turismo	-	1	6	6
ENTIDADES NO SECTORIZADAS	3	3	4	6

FUENTE: RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES. Diario Oficial de la Federación: 6 de agosto de 1999, 31 de julio de 2000, 8 de agosto de 2001 y 15 de agosto de 2002.

La importancia de destacar la clasificación del sector paraestatal en entidades sectorizadas y no sectorizadas radica en que siempre que se evalúa a una entidad paraestatal, en cuanto a su operatividad y rentabilidad económica, generalmente

³³ Entidades No Sectorizadas: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Ver Anexo 1.

se olvida que son precisamente la SHCP, la SECODAM y las coordinadoras de sector las responsables, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de establecer las políticas y lineamientos que en materia económica, de organización, de programación, de dirección y de control deben aplicar las entidades paraestatales.

2.4 Evolución del sector paraestatal.

Desde la década de los ochenta, el Gobierno Federal bajo la premisa de que "...para el cumplimiento eficaz de las responsabilidades del Estado y la conducción racional de la rectoría del desarrollo, manteniendo estrictamente bajo control las áreas señaladas por la Constitución de la República como actividades estratégicas,³⁴ y eliminando los casos de presencia estatal injustificada, para disminuir el endeudamiento excesivo y la fragilidad fiscal..."³⁵ inició los procesos de liquidación, venta, fusión o transferencia a los gobiernos estatales de las entidades paraestatales.

El artículo 28 constitucional establece que el Congreso de la Unión puede establecer actividades estratégicas; a la fecha, no se tiene ninguna actividad estratégica adicionada como resultado de la actividad legislativa. Además, el artículo antes citado, sin considerar lo correspondiente a correos, telégrafos y radiotelegrafía, no precisa la esfera de la cadena productiva -extracción, producción, industrialización, comercialización- que atenderá el Estado. En la

³⁴ La Constitución Política Mexicana ha sido modificada en diversas ocasiones: la comunicación vía satélite y los ferrocarriles eran consideradas estratégicas; para justificar la desincorporación de las entidades relacionadas con las acciones en esta materia, fueron pasadas a actividades prioritarias.

práctica, las actividades estratégicas se han modificando en función de las intenciones de política en materia de desincorporación, tal es el caso de la comunicación vía satélite y ferrocarriles que en su momento, fueron actividades estratégicas.

Los procesos de desincorporación han modificado sustancialmente el universo del sector paraestatal, aún cuando jurídicamente se han creado algunas entidades, como son la Sociedad Hipotecaria Federal o el Banco Nacional de Ahorro y Servicios Financieros en 2002, las cuales en estricto sentido, no deben considerarse como de nueva creación sino como resultado de la desaparición del Fondo de Vivienda en el primer caso y del Patronato del Ahorro Nacional en el segundo. El balance general refleja la desaparición de 802 entidades paraestatales, al pasar de 1,005 en 1985 a 203 en 2002.

De las 203 entidades paraestatales que conforman el universo del 2002, se encuentran en proceso de desincorporación 27 de ellas, por lo que al concluir esos procesos, el sector paraestatal estará constituido por 176 entidades.³⁶ En el 2003 inician su desincorporación 16 entidades más.

Si consideramos los 27 procesos próximos a concluir, los 16 que inician en el 2003 y la creación de 2 entidades, la Financiera Rural, que sustituye al Sistema Banrural y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el sector paraestatal quedaría reducido a 162 entidades³⁷.

³⁵ Resolución de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1986. Empresa Pública, Problemas y Desarrollo, Vol. 1, Núm. 1, enero-abril, 1986, pág. 219.

³⁶ Véase Anexo 2 Entidades Paraestatales en Proceso de Desincorporación 2002.

³⁷ Véase Anexo 3 Entidades Paraestatales que Entrarán en Proceso de Desincorporación en 2003.

Cuadro No. 2
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL

ENTIDADES	1985 ^{1/}	1987 ^{1/}	1999 ^{2/}	2000 ^{3/}	2001 ^{3/}	2002 ^{3/}	2003 ^{4/}
TOTAL	1,005	921	247	203	201	203	178
En Operación	938 ^{3/}	642 ^{3/}	192	179	178	176	162
En Proceso de Desincorporación	67	279	58	27	27	27	16
Organismos Públicos Descentralizados	80	86	79	79	80	80	77
En operación	80	86	74	74	74	78	75
En proceso de desincorporación			5	5	5	4	2
Empresas de Participación Estatal	737	484	148	101	100	101	81
En operación	737	484	93	80	80	80	67
En proceso de desincorporación			52	21	20	21	14
Fideicomisos Públicos	121	72	23	23	21	22	20
En operación	121	72	22	22	19	20	20
En proceso de desincorporación			1	1	2	2	

NOTA: Las entidades no sectorizadas se incluyeron en las entidades en operación.

- 1/ Tamayo, Jorge. Investigación Económica 182, octubre-diciembre, 1987. Facultad de Economía, UNAM, p. 262.
- 2/ Tamayo, Jorge. Ob. cit. El autor no diferencia en los proceso de desincorporación, el tipo de entidad.
- 3/ Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación: 6 de agosto de 1999, 31 de julio de 2000, 8 de agosto de 2001 y 15 de agosto de 2002.
- 4/ Estimación de los autores.

2.5 Los órganos desconcentrados y su diferencia con las entidades paraestatales.

Existe otro importante segmento de la administración pública federal poco estudiado, que corresponde a los órganos desconcentrados. De conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal están definidos como organismos auxiliares, con facultades específicas para resolver en el ámbito de su competencia y dentro del ámbito territorial que les corresponda; y

están jurídicamente subordinados a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.³⁸

Algunas entidades paraestatales tienen como antecedente el haber sido órganos desconcentrados como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y el Instituto Nacional de las Mujeres, entre otros. En el mismo sentido, existen órganos desconcentrados que han buscado integrarse al sector paraestatal como en los casos de la Comisión Nacional del Agua y de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.

Los órganos desconcentrados tienen una importante incidencia en la actividad económica, tanto por las áreas en las que influyen como por el importe de sus presupuestos. Como no forman parte del sector paraestatal, no son considerados cuando se analiza la reducción del sector público, sin embargo, están en constante revisión ya que las actividades que realizan son susceptibles de ser privatizadas. Estos organismos tienen una normatividad aún más rígida que la del sector paraestatal.

Si bien los órganos desconcentrados no cuentan con patrimonio propio, su operación es similar a la de una entidad paraestatal y se ha creado una estructura de dirección colegiada en la que, al igual que en las entidades paraestatales, participan la SHCP y la SECODAM.

Existen órganos desconcentrados tan importantes para el desarrollo nacional, como la Comisión Nacional del Agua que se encarga de la construcción de la infraestructura hidroagrícola y de agua potable del país, cuya privatización, aun

³⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 17

cuando no ha sido tan abiertamente tratada en los medios de comunicación, subsiste en las intenciones de privatización del Gobierno Federal, de hecho, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, este organismo vivió una importante transformación siendo uno de los primeros que diseñó nuevos esquemas de financiamiento que permiten la participación de empresas privadas.

El anexo 2 presenta la relación de los principales órganos desconcentrados.

CAPÍTULO TRES

INSTANCIAS DE DECISIÓN Y COORDINACIÓN EN LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Las instancias de decisión en una entidad paraestatal están claramente definidas en las leyes, reglamentos, normas y lineamientos. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que la administración de las entidades paraestatales estará a cargo de un órgano de gobierno y un director general,³⁹ y que en la formulación de sus presupuestos las entidades paraestatales se sujetarán a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la SHCP, así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector.⁴⁰

Con base en lo anterior, en materia de congruencia macroeconomía, las decisiones son responsabilidad de la SHCP, en tanto que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene a su cargo, también a nivel global, el control y la evaluación de las entidades paraestatales. Dada la naturaleza de las actividades que realizan, a estas dos instituciones se les conoce como *dependencias globalizadoras*.

En la administración actual, al interior de la Presidencia de la República se crearon unidades para apoyar los procesos de coordinación en el sector público, sin embargo, las funciones de globalizadoras continúan en la SHCP y la SECODAM.

La política económica sectorial corresponde a la Secretaría de Estado responsable del sector económico en el que se desarrollen las actividades de la entidad paraestatal, por lo que se les denomina de manera genérica, *dependencias coordinadoras de sector*.

³⁹ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículos 17, 31 y 40

⁴⁰ Idem, artículos 51

Las decisiones sobre las actividades que deben realizar las entidades paraestatales para cumplir los objetivos de política macroeconómica y del objeto para el que fueron creadas corresponden a sus órganos de gobierno, el cual tiene entre sus integrantes a las propias dependencias globalizadoras y a las coordinadoras de sector.

Finalmente, la responsabilidad de la administración general y la representación legal de la entidad paraestatal corresponde al director general.

3.1 Papel de las dependencias globalizadoras.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, existen dos dependencias globalizadoras: la SHCP y la SECODAM.

Aún cuando en la presente administración se cambió el nombre de la anterior Secretaría de Comercio por el de Economía, la SHCP es quien realmente define la política económica de nuestro país y establece el rumbo y orientación de la economía nacional.

De acuerdo con lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁴¹ la SHCP tiene un gran número de encargos, sin embargo, para los fines de esta investigación, sólo destacaremos los que inciden de manera directa en la operación de las entidades paraestatales:

- Calcular los Ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

- Formular los proyectos sobre disposiciones fiscales y de la Ley de ingresos de la Federación.
- Manejar la deuda pública de la Federación.
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.
- Ejercer sus atribuciones en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.
- Establecer los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos.
- Cobrar los impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos federales y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Evaluar y autorizar los programas de Inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Llevar a cabo la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
- Oponer, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

⁴¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31.

- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la SECODAM, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

La SECODAM por su parte, conforme la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴² se encarga de:

- Coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Emitir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer las bases para la realización de auditorías en las entidades, así como realizar las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- Vigilar el cumplimiento en la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

⁴² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37.

- Realizar auditorías y evaluaciones a las entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las entidades paraestatales cumplan las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- Opinar sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHCP.
- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, a los comisarios en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales.
- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control y de áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la SECODAM.
- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización.
- Autorizar, conjuntamente con la SHCP, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las entidades paraestatales, y sus modificaciones.
- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación.
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios.

Para efectuar el control y la evaluación de las entidades paraestatales, cada una de ellas cuenta con un órgano de control interno que es parte integrante de la estructura de la entidad y desarrollan sus funciones conforme a los lineamientos que emite la SECODAM, de la cual dependen los titulares de dichos órganos de control y las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

El objeto de estos órganos de control es apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión de la entidad, operando bajo las siguientes bases:

- Recibir quejas, investigar y en su caso determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la entidad e imponer las sanciones correspondientes, así como dictar las resoluciones y los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.
- Evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuar revisiones y auditorías; y vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos.
- Presentar al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

Adicionalmente y con base en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales⁴³, la SECODAM designa en los órganos de gobierno comisarios públicos que tienen como principales responsabilidades: evaluar el desempeño general y por funciones de la entidad y realizar estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan el gasto corriente y de inversión, así como los ingresos.

La SECODAM puede además, realizar de manera directa, visitas y auditorías a las entidades paraestatales a fin de supervisar el funcionamiento del sistema de control, el cumplimiento de las responsabilidades en cada uno de los niveles de la administración y en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiere incurrido.

3.2 Función de los coordinadores sectoriales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Ejecutivo Federal para agrupar por sectores definidos a las entidades paraestatales de la administración pública federal, lo que permite intervenir en su operación la cual se realiza a través de la dependencia coordinadora del sector al que pertenezca la entidad paraestatal.

En la Ley también se establecen las responsabilidades primarias de los coordinadores sectoriales que se resumen en: coordinar la programación presupuestación de la entidad, conocer su operación, evaluar sus resultados y participar en sus órganos de gobierno.⁴⁴

⁴³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 60

⁴⁴ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículos 48 y 49.

En forma adicional a la Ley Orgánica, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales asigna a los coordinadores sectoriales la responsabilidad de establecer políticas para las entidades paraestatales.

La coordinadora de sector a través de su representante en el órgano de gobierno puede recomendar las medidas que estime convenientes sobre las acciones tomadas en materia de control.

3.3 Responsabilidad de los órganos de gobierno.

El artículo 58 de la Ley de Entidades Paraestatales establece las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno, las cuales se resumen a continuación:

- Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal, relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones.
- Fijar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal.
- Aprobar la obtención de préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de disponibilidades financieras.
- Expedir las normas o bases generales para que cuando fuese necesario el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma.
- Aprobar anualmente previo informe de los comisarios y el dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad.

- Aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que celebren las entidades paraestatales con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El director general y en su caso los servidores públicos que intervengan en tales actos, lo harán bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno.
- Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y, en su caso, el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados.
- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, los convenios de fusión con otras entidades.
- Nombrar y remover a propuesta del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél y fijar sus sueldos y prestaciones.
- Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades en las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación, para la determinación por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP.
- Establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles de la entidad paraestatal, con excepción de aquellos inmuebles considerados en la Ley General de Bienes Nacionales de dominio público.
- Analizar y aprobar en su caso los informes periódicos que rinda el director general con la intervención que corresponda a los comisarios.
- Acordar los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora de sector.
- Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro.

En el artículo 52, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que las entidades paraestatales manejarán y erogarán sus recursos propios por medio de

sus órganos de gobierno, en la práctica, el ejercicio de los recursos propios se ve limitado por el nivel de gasto que se autoriza en el programa presupuesto.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales⁴⁵ también establece que la SHCP tendrá miembros en todos los órganos de gobierno.

3.4 Responsabilidad de los titulares de las entidades paraestatales.

El artículo 59 de la Ley establece las facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades paraestatales:

- Administrar y representar a la entidad paraestatal;
- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno. En caso de que el director general no cumpla con esta obligación, el órgano de gobierno debe elaborarlos.
- Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal;
- Establecer los procedimientos para controlar la calidad, los suministros y los programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación de servicio.
- Proponer al órgano de gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobados por el propio órgano;
- Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad paraestatal.

⁴⁵ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 9

- Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- Presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe de desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes, así como el avance de las metas y de los compromisos asumidos.
- Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeña la entidad y presentar al órgano de gobierno por lo menos dos veces al año, la evaluación de la gestión.
- Ejecutar los acuerdos que dicte el órgano de gobierno.
- Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control, tomando las acciones para corregir las deficiencias que se detecten y presentar al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento.

El artículo 66 prevé subsanar las deficiencias y omisiones sobre la estricta observancia de la ley y otras leyes por parte de los órganos de gobierno, la dirección general, así como la aplicación de medidas y fincamiento de responsabilidades.

Como puede apreciarse, si consideramos que las entidades paraestatales solo son instrumentos ejecutivos del Gobierno Federal para la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, su evaluación debería centrarse en las políticas específicas determinadas por las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector e inclusive de los órganos de gobierno, y no parcializarlo exclusivamente a la actuación de un director general.

CAPÍTULO CUATRO

UN ENFOQUE CRÍTICO A LA NORMATIVIDAD Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN ESTABLECIDOS PARA LAS ENTIDADES PARAESTATALES

La normatividad y lineamientos de operación aplicables a las entidades paraestatales son múltiples y variados ya que abarcan desde las leyes y normas para actividades mercantiles, impuestos, aportaciones de seguridad social, relaciones laborales, etc., en cuanto a su actuación como empresas y unidades económicas, hasta su comportamiento como instrumentos del Gobierno Federal para apoyarlo en sus acciones.

En esta investigación nos centraremos en la normatividad y lineamientos de operación específicos para las entidades paraestatales ya que son los que de manera directa, tienen que ver con los objetivos de política económica del Estado para promover el desarrollo económico y social del país, los cuales se vierten a través del proceso de planeación económica.

Algunos estudiosos del tema y seguramente varios funcionarios públicos pueden no coincidir con nosotros en cuanto a que las decisiones económicas se adoptan en el seno del proceso de planeación e incluso manifestarán que las principales decisiones se toman fuera de este entorno.

Dado que nuestro objetivo no es discernir sobre la planeación en México, tomaremos como criterio el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de la política económica y del proceso de planeación, en cuanto a que cualquier decisión por aislada que parezca forma parte del proceso de planeación.

4.1 De la planeación económica nacional.

Una de las principales herramientas utilizada por el Gobierno para identificar las prioridades de desarrollo económico y social y asignar los recursos económicos conforme esas prioridades es la planeación económica.

Históricamente se aprecia que la planeación económica surge precisamente cuando se amplía la intervención del Estado en la economía, la cual no solo se reduce a sus aspectos jurídicos, sino que contempla acciones de acumulación, distribución y consumo e inclusive productivas, ya sea por la presencia directa del Estado como productor, a través de sus entidades paraestatales, o mediante la aplicación de instrumentos, procedimientos, normas y políticas que regulan y ordenan la actividad económica de los individuos.

A partir de las características que ha asumido la intervención económica del Estado, se pueden señalar como objetivos principales de la planeación económica, los siguientes:

- Ordenar las propias actividades del Estado, las cuales se incrementan sustancialmente a partir del crecimiento del aparato estatal, como resultado de su mayor intervención en la economía.
- Generar condiciones generales de equilibrio en el mercado para asegurar la reproducción del ciclo económico y el pleno uso de los recursos productivos.
- Atenuar los efectos negativos derivados de la distribución del ingreso y de la distribución territorial de los factores productivos, a fin de proporcionar un desarrollo estable y armónico para el conjunto de las regiones y de la sociedad.
- Disminuir los rangos de incertidumbre sobre los resultados de las inversiones, sobre todo en donde se exigen altos volúmenes de capital y tiempos de maduración.

Algunos autores consideran que la planeación en México y en general, en la mayor parte de los países desarrollados y subdesarrollados, ha sido poco exitosa y que incluso más que una ayuda, ha obstaculizado los procesos económicos. La experiencia muestra sin embargo, que la planeación adquiere relevancia cuando la economía presenta signos de agotamiento y los mecanismos del mercado son insuficientes para alentar el desarrollo económico, por lo que consideramos que la planeación ha sido una herramienta útil para priorizar el destino, monto y ritmo de ejecución de los recursos económicos.

Así como México no estuvo ausente de los procesos que permitieron ampliar los márgenes de la intervención del Estado en la economía, tampoco estuvo ausente de la aplicación de procesos de planeación. El primer antecedente de planeación en México lo encontramos en 1930 con la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República que estuvo vigente por más de 50 años, aún cuando no se realizaran acciones de planeación o las que se realizaban era de manera aislada.

En esa Ley se define a la planeación como la "actividad que tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para regular el desarrollo armónico del país de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su vida funcional, social, económica y las necesidades presentes y futuras."⁶

Desde entonces y hasta nuestros días la planeación ha tenido el mismo objetivo, aunque con algunas variantes en cuanto a las estrategias de desarrollo, los objetivos e instrumentos de política económica y las áreas responsables de la dirección del proceso, lo cual resulta comprensible, ya que los procesos de

planeación se van adaptando a las situaciones económicas del momento y obviamente, a las expectativas y concepciones de la administración gubernamental en turno.

Para nosotros, el esquema metodológico de planeación más desarrollado en México, se estableció en 1983, año en el que se emite una nueva ley de planeación y se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Esta Ley, expedida el 5 de enero de 1983, elevó a rango constitucional la planeación de la economía; también fijó como objetivo de la planeación el encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo.

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito transformar la vida del país. Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan los resultados.

Uno de los apartados de la Ley de Planeación que a nuestro juicio, ha quedado rezagado y que hoy en día resulta insuficiente, corresponde a la participación social en la planeación. En su artículo 20, la Ley prevé la participación de los diversos grupos sociales con el propósito de que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere la Ley. De los 4 planes que han sido publicados desde 1983, no se tiene

⁴⁰ Ferrari Marchioni, Rita Ma., Planeación del Desarrollo en México. Versión Internet.

conocimiento de que alguno de ellos haya sido actualizado a partir de la participación ciudadana.

En ese mismo artículo se establece que "...en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a los que se sujetará la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo." En las pasadas administraciones se "cubría formalmente" la participación social en la planeación, ya que el Gobierno utilizaba la infraestructura del partido en el poder -el PRI- para realizar "una consulta" preferentemente entre las organizaciones y grupos que le eran afines. En la presente administración, aún estas formalidades fueron descuidadas, aunque con los mismos resultados: un proceso de planeación altamente centralizado, con políticas unilaterales y con un continuismo del modelo económico implantado desde los años ochenta.

A la fecha, no existe una legislación clara que, en estos momentos sería de gran utilidad, para realizar una consulta popular que permita consensuar el futuro del sector energético y del sector salud, como decisiones inmediatas.

Por lo que respecta a la coordinación que según la Ley de Planeación, debe existir entre los gobiernos federal, estatal y municipal, cada día es menos frecuente, lo que genera conflictos en los tres niveles de gobierno. Si bien los de origen fiscal son los más difundidos, no son los únicos; existen fuertes reclamos de los gobiernos estatal y municipal para participar en mayor medida, de los beneficios generados por las entidades paraestatales ubicadas en sus localidades, como en el caso de PEMEX, cuya generación de ingresos es principalmente para la Federación, con mínimas participaciones hacia los estados con mantos petrolíferos, principalmente Tabasco, Veracruz y Campeche. Cabe destacar que si bien la actividad de PEMEX ha propiciado el desarrollo de otras actividades

económicas en esos estados, no hay que olvidar las problemáticas particulares que genera la actividad petrolera, inflación a nivel local, deterioro ecológico, insalubridad, entre otras.

La Ley de Planeación no incluye aspectos relevantes ni particulares sobre el quehacer del sector paraestatal y solamente considera que las entidades paraestatales deben elaborar sus programas institucionales de conformidad con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

En forma paralela a la Ley de Planeación, se modificaron entre otros, los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, para dar cabida a lo que formalmente ya se daba desde años atrás: el reconocimiento de la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado, y la concurrencia en el desarrollo económico nacional de los sectores público, social y privado

Para nosotros, resulta cada vez más urgente el consensuar entre la población y no sólo en la esfera gubernamental, las áreas estratégicas que debería reservarse el Estado, así como la permanencia o no de la participación del Estado en la economía a través de entidades paraestatales; lo anterior, permitiría establecer un frente común ante los embates y presiones nacionales e internacionales sobre la privatización de entidades consideradas estratégicas para el desarrollo del país.

Considerando los importantes cambios económicos y la transformación del país y de su entorno de los últimos veinte años, la Ley de Planeación y los artículos constitucionales que la soportan, a nuestro juicio, deben ser revisados, como parte de la reforma del estado y de las reformas estructurales que durante varios años se han discutido en los foros parlamentarios, de campaña, académicos y empresariales, entre los más importantes.

En 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto difundió el documento "El Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización"⁴⁷, el cual a nuestro juicio, es el documento oficial más acabado sobre el sistema de planeación que opera en México; en dicho documento se define con precisión el concepto de planeación democrática y los componentes, etapas, instrumentos de mediano y corto plazos y los mecanismos de control y evaluación del sistema de planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es definido como el conjunto de relaciones que se establecen entre las dependencias y entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y las organizaciones de los diversos grupos de los sectores social y privado de la población. Las entidades paraestatales forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y participan a través de las unidades administrativas que tienen asignadas las funciones de planeación dentro de las propias entidades.

La Ley de Planeación estableció la creación del sistema nacional de planeación, en su artículo 13 señala que las disposiciones reglamentarias establecerán las normas de organización y funcionamiento a que deberán sujetarse las actividades relativas a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas, a la fecha, no se ha emitido el citado reglamento.

Consideramos que debería incorporarse el concepto de planeación a largo plazo, ya que la legislación mexicana no permite que ésta rebase el espacio sexenal.⁴⁸

⁴⁷ El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin fecha.

⁴⁸ Ley de Planeación, artículo 21.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se aprecia un esfuerzo aunque tibio al incorporar la visión del México en el año 2025.

Para nuestros fines, es importante resaltar que ese sistema nacional de planeación democrática parte del reconocimiento del sistema de economía mixta de nuestro país⁴⁹. El Plan Nacional de Desarrollo de esa época, también planteaban el fortalecimiento del carácter mixto de la economía, la participación en la oferta de bienes socialmente necesarios, el apoyo a la integración del aparato productivo, la regulación de la actividad de los mercados de bienes necesarios y estratégicos, la promoción del desarrollo regional de país e inclusive planteaba la opción de crear o adquirir empresas.⁵⁰

Desde entonces, las políticas económicas que sustentan los planes de desarrollo que se han elaborado en nuestro país, han estado caracterizadas por la venta de empresas paraestatales, reducción del gasto público, contención de la inflación y a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la inserción de nuestra economía al ámbito internacional.

A partir de 1997, se inició una reforma administrativa cuyo principal propósito fue el de modificar el comportamiento de los servidores públicos, para procurar que asuman conductas de mayor responsabilidad y calidad ante el trabajo. A partir de esa reforma, el esquema de planeación fue modificado, para incorporar a la planeación estratégica, como el soporte teórico del sistema nacional de planeación.

⁴⁹ Idem. p. 9.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. Talleres Gráficos de la Nación, 2 de junio de 1983. p. 78-79

Desde esa fecha, la planeación estratégica ha sido concebida como el instrumento que permitirá imprimir mayor coherencia y consistencia a las acciones de planeación que se realizan en el sector público, así como otorgar mayor racionalidad a la asignación y el ejercicio de los recursos públicos para atender las necesidades de la población.

El proceso de planeación estratégica está integrado por valores: misión, visión, estrategia, áreas estratégicas críticas, análisis de aspectos críticos, objetivos a largo plazo, planes de acción estratégicos, indicadores de rendimiento, objetivos, planes de acción, implantación de planes y resultados, planeación a largo plazo y planeación táctica.

La planeación estratégica, retomada de las experiencias exitosas de empresas privadas norteamericanas, privilegia el papel de la organización y los resultados en el proceso. El supuesto básico es que una empresa puede cambiar su medio ambiente para lograr su posicionamiento en el mercado; su propósito es asegurar que el rendimiento de la empresa de resultados a corto plazo, además de lograr el uso más efectivo de los recursos disponibles.

Para que la planeación estratégica tenga éxito es requisito indispensable el compromiso de todos los que regularmente toman decisiones. Así, son los directivos los que deben ordenar los objetivos y acciones de la institución, por lo que deben tener una visión clara y precisa de la administración futura de la empresa.

Al director o titular de la organización y al equipo de alta dirección le asigna la responsabilidad de la elaboración e instrumentación de los planes estratégicos y tácticos. El director general o titular debe lograr que el proceso reciba la atención

apropiada a todo lo largo de la empresa, para lo cual debe estar activamente comprometido en el seguimiento del proceso y asignar el suficiente tiempo para el cumplimiento de las acciones. De acuerdo con nuestra experiencia, en el sector público continúa dejándose estas responsabilidades exclusivamente en los responsables de las áreas de planeación y sobre todo de presupuesto, los que según la planeación estratégica, deberían solamente coordinar el proceso para asegurar que se cumplan las tareas.

Especial importancia otorga la planeación estratégica a los equipos de asesoría externa, ya que supuestamente cuentan con una experiencia más amplia y diversa y son regularmente más neutrales que un asesor interno. La experiencia desde 1997, año en que se adopta la planeación estratégica en el sector público, aun cuando la actual administración la considera propia, ha estado ajena a ese planteamiento: los asesores externos contratados por las globalizadoras, manifiestan un desconocimiento profundo tanto del funcionamiento del sector público como de las bases teóricas y prácticas de la propia planeación estratégica, lo que dificulta incluso, evaluar su imparcialidad al emitir comentarios y opiniones.

Otro de los aspectos que ha limitado el esquema de uso de consultorías externas en materia de planeación estratégica, es el cotidiano desfase entre los cursos de capacitación proporcionados por los asesores externos y los tiempos en que se realizan las actividades de planeación; generalmente, los cursos han sido posteriores a las actividades, lo que propicia en los participantes desaliento.

El concepto "*cliente*" es uno de los más importantes en la planeación estratégica. Un cliente es alguien cuyas necesidades y deseos deben ser satisfechos, en el sector público esto significa la satisfacción de las demandas de la ciudadanía. La definición del cliente (población objetivo), permite establecer "*indicadores de*

desempeño", los cuales deben permitir evaluar los resultados de la gestión en términos de costos, calidad y pertinencia de los servicios; y efectos de las acciones en los beneficiarios a los que se orientan sus programas.

En cuanto a la definición de los clientes, las entidades paraestatales en particular y el sector público en general, no han presentado dificultades ya que todas tenían identificada plenamente a su población objetivo. El establecimiento de indicadores de desempeño, por su parte, sobre todo de los estratégicos,⁵¹ ha resultado sumamente difícil y contradictorio.

Uno de los aspectos relevantes señalados en la normatividad es que los indicadores estratégicos deben reflejar el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto de las acciones realizadas por las instituciones públicas. Entre los ejemplos que utiliza la SHCP están los de la cobertura de la demanda de petróleo a nivel internacional y los de construcción de escuelas. Estos ejemplos a nuestro juicio, son de fácil asimilación; en el caso del primero, es suficiente con conocer la demanda internacional de petróleo⁵² y dividirla entre la cantidad de barriles diarios producidos en el país; en el segundo, la demanda de escuelas se divide entre la cantidad de escuelas que se van a construir.⁵³

Así planteado, la determinación de indicadores estratégicos pareciera que no implica ninguna dificultad; pero ¿que pasa cuando no existen datos sobre la demanda y no existe en el sector público un área responsable de su cálculo? El problema obviamente se complica y nadie, ni siquiera las dependencias

⁵¹ La normatividad establece dos tipos de indicadores de desempeño: los de "gestión" que miden los resultados de la operación y los "estratégicos" que miden la satisfacción de los clientes; éstos últimos son los que se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁵² En el 2003, esta meta fue sustituida por el de volumen de ventas comercializadas en el exterior entre el volumen producido.

globalizadoras, aceptan comprometerse en su definición, ya que su incumplimiento puede derivar en la aplicación de sanciones.

Para el Congreso de la Unión, la modificación del esquema de metas físicas por el de indicadores estratégicos también ha resultado tortuosa, ya que anteriormente era más sencillo dar seguimiento a las metas, ya que el porcentaje obtenido, al ser acumulativo, permitía conocer el grado de avance en las acciones realizadas. Actualmente, los porcentajes mensuales que se reportan no son sumables pues dependen del comportamiento de la demanda, además, en la mayoría de los casos, los indicadores reflejan una proporción inversa, como en el caso de la prevención al delito, cuya satisfacción en la ciudadanía se obtendrá en la medida en que los delitos disminuyan; lo mismo pasa en las acciones de crédito para productores de bajos ingresos, en donde el número de créditos otorgados debería disminuir cuando éste tipo de productores alcances mejores estadios de desarrollo.

Aún cuando la SHCP tiene la intención de mantener para el resto del sexenio, los indicadores estratégicos definidos en el proceso de planeación 2003, se aprecia difícil, ya que hasta la fecha, no se cuenta con indicadores estratégicos representativos de los objetivos y las acciones que se pretende medir. Es común el uso de indicadores estratégicos poco significativos y en el mejor de los casos corresponden más a indicadores de gestión que, de nueva cuenta, miden la atención de la demanda en función de la capacidad operativa de las entidades, que en función de la demanda de la economía.

⁵¹ Para 2003, no se programó la construcción de nuevas escuelas.

4.2 De la programación-presupuestación.

Las tareas de programación presupuestación, que dan como resultado el proyecto de presupuesto de egresos de la federación que el Ejecutivo Federal pone anualmente a consideración del H. Congreso de la Unión, tienen como fundamento jurídico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento y la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, entre las más importantes.

De manera específica, la SHCP es la responsable de emitir la normatividad presupuestal a la que deben sujetarse todas las dependencias y entidades paraestatales. Así, establece las actividades del proceso presupuestal y sus fechas límite, los lineamientos de política de gasto público, y los formatos e instructivos en los que se registra la información presupuestal.

El proceso de programación presupuestación se inicia de manera simultánea en la administración pública, centralizada y paraestatal, y tiene como antecedentes inmediatos el proyecto de criterios generales de política económica y los escenarios presupuestales que elabora la propia SHCP.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, es posible identificar las etapas de la preparación del presupuesto de egresos de la federación, como las siguientes: concertación de las estructuras programáticas; elaboración de escenarios presupuestales internos; integración del Programa Operativo Anual; integración de la propuesta de programa presupuesto, a partir de los techos de gasto comunicados por la SHCP; y calendarización del programa presupuesto.

Concertación de estructuras programáticas. Desde 1976, fecha en que se inició el uso de la técnica del presupuesto por programas en México (en los primeros años, se le llamó presupuesto con orientación programática), la Secretaría de Programación y Presupuesto (cuyas funciones actualmente son realizadas por la SHCP) estableció a la estructura programática como una de las principales herramientas para presupuestar. Desde su implantación, la estructura programática refleja el cúmulo de actividades que se realizaban en la administración pública y las metas físicas que se obtendrían con el ejercicio de los recursos presupuestales.

Aunque existen diversas clasificaciones presupuestarias, nos interesa comentar la que relaciona el ejercicio de los recursos con las metas físicas alcanzadas; con esta clasificación, era posible identificar en que se gastan los recursos. A manera de ejemplo, el Fideicomiso de Riesgo Compartido planteó en su presupuesto de 1997 la construcción de pozos en beneficio de personas; el avance porcentual mensual de esta meta significa el avance en la construcción de los pozos y al finalizar el año debía alcanzarse el 100% de la obra, en caso contrario, se presenta un incumplimiento.

Este esquema de medición de metas operó hasta 1997, año en que se iniciaron los trabajos para su modificación, buscando su compatibilidad con los planteamientos de la planeación estratégica. El proceso se conoció en la administración pública federal como la NEP (nueva estructura programática); a partir de los trabajos de 2002 para el presupuesto 2003, se le suprime el calificativo de nueva.

En términos generales, la estructura programática continúa siendo la clave presupuestal que permite identificar por grupos afines, las actividades que se

realizan en el sector público hasta el nivel de proyecto, los indicadores de desempeño estratégico y su meta en cada actividad, y la asignación del gasto presupuestal ligado tanto a las actividades a realizar como a cada indicador estratégico. Para la administración actual la estructura programática "...pretende promover una administración enfocada hacia los resultados y apoyar la orientación del sector público hacia la eficiencia, eficacia y calidad..."⁵⁴

Si bien los trabajos durante los últimos siete años han sido muy intensos, tanto para las áreas normativas, como para las dependencias y entidades, pocos participantes han quedado satisfechos debido a que oficialmente se atribuyen a la estructura programática demasiados beneficios que en los hechos no se aprecian.

Lo anterior se debe a que si bien se reconoce que en la conformación de la clave presupuestal se tienen importantes avances, ya que permite conocer a un nivel detallado el gasto que se ejerce en cada actividad; lo concerniente a los indicadores estratégico, la meta de éstos y el gasto presupuestal asociado, no cumple con las características definidas por la propia normatividad.

La planeación estratégica hace especial énfasis en la medición del grado de satisfacción de los clientes ante las acciones realizadas, por lo que una de las propuestas más significativas en el esquema de programación presupuestación del sector público consistió en la sustitución de las metas físicas por indicadores estratégicos.

De acuerdo con la normatividad, un indicador estratégico debe cubrir las siguientes características:

⁵⁴ Proceso de planeación 2002, para la programación y presupuesto 2003. SHCP.

- Estar orientados a medir los resultados de los planes y políticas públicas previstos en los programas.
- No corresponden a la verificación o medición de operaciones, procesos y proyectos.
- Señalar metas de impacto en el cumplimiento de los objetivos.
- Identificar claramente los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad y las líneas de acción que éstas desarrollan.

Una de la problemáticas que enfrentan no sólo las entidades paraestatales, sino también las dependencias del Gobierno Federal, en el diseño de indicadores estratégicos, es que sus áreas sustantivas⁵⁵ se han mantenido ajenas a los procesos de planeación, programación y presupuestación determinado por la SHCP (esquema institucional). En las entidades paraestatales se realizan procesos de planeación, programación y presupuestación muy precisos sobre las acciones que realizará la entidad, pero están desvinculados del esquema institucional. El proceso generalmente es realizado únicamente por las áreas de planeación y siendo más estrictos, en las áreas de presupuesto.

Otra problemática que genera cargas de trabajo y conflictos, es que las áreas sustantivas de las entidades, ante la incertidumbre o "posibilidad" de que les ajusten el presupuesto o el personal, hacen un gran esfuerzo para presentar el mayor número de procesos y proyectos e inclusive, llegan a calificar actividades como procesos o proyectos, situación que las áreas presupuestales deben corregir consolidando planteamientos para incorporarlos a la propuesta de estructura programática.

⁵⁵ Se denomina área sustantiva a aquellas que realizan las actividades propias de la entidad, a manera de ejemplo, las áreas de producción y comercialización en PRONASE, las áreas de crédito y captación bancaria en BANSEFI.

En cuanto a la asignación de recursos, la problemática más importante se aprecia en la asignación de los montos presupuestales a las actividades, ya que la contabilidad de las entidades no permite, en la mayoría de los casos, obtener datos históricos para calcular sobre bases numéricas los recursos requeridos para cada indicador estratégico, por lo que es frecuente observar que las asignaciones presupuestales se realizan a través de estimaciones porcentuales, lo que desvirtúa también el seguimiento del ejercicio presupuestal, su cierre y en consecuencia, su control y evaluación.

Dada la dificultad para identificar indicadores estratégicos representativos de las actividades que se realizan y la falta de información sobre las cantidades demandadas por la población, los indicadores estratégicos han resultado en su mayoría poco significativos y reflejan la falta de consenso respecto de cuales deberían ser los estándares de calidad de los servicios públicos.

Como ejemplo tomemos los primeros indicadores del presupuesto autorizado a PEMEX en 2003 que se denominan "indicadores de eficiencia" cuya fórmula es *presupuesto ejercido / presupuesto autorizado x 100*, consignado una meta de 100%; esto significa que el presupuesto ejercido al cierre del año debe ser exactamente igual al autorizado, con lo que se cumple y se es "eficiente".

En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, el primer indicador que registra su presupuesto autorizado para 2003 se denomina "eficiencia en el gasto administrativo" y se calcula a partir del *gasto ejercido / gasto programado x 100*; la meta se identifica como 100%. Al igual que en el caso de PEMEX, este indicador significa que la CFE tiene que gastarse todos los recursos programados para obtener una calificación de eficiencia al cien por ciento.

Si observamos estos indicadores, se aprecia que ninguno de los dos cumple con los elementos enunciados por la propia normatividad. En particular, estos dos indicadores corresponden a la verificación o medición de procesos que claramente la normatividad señala como inválidos.

En los dos primeros años de la actual administración, aún cuando la responsabilidad de la concertación de las estructuras programáticas continúa siendo de la SHCP, ha participado la Presidencia de la República. Dentro de los avances en el proceso de programación presupuestación, se puede mencionar la mayor apertura que han mostrado la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que las dependencias y entidades propongan, a partir de sus propios procesos de planeación, las actividades institucionales y los proyectos en que ejercerán su gasto programable, lo que les permite tener una mayor claridad sobre el destino específico de los recursos.

Para los procesos presupuestarios del 2003 al 2006, la SHCP tiene la intención de mantener estable la estructura programática, lo que implica según nuestra opinión, que las entidades paraestatales deberán perfeccionar sus indicadores estratégicos a la par de actualizar sus sistemas de registro contable para disponer de indicadores de desempeño estratégicos con asignación de recursos claramente identificados y cuantificados.

Elaboración de escenarios presupuestales internos. Al igual que las dependencias del Gobierno Federal, las entidades paraestatales también se preparan para atender el proceso de programación presupuestación, el cual tiene como punto central la elaboración de escenarios de ingreso-gasto que les

permitan atender con agilidad, los tiempos, siempre cortos, que reclama la normatividad emitida por la SHCP para elaborar cada uno de los productos del proceso de programación presupuestación.

En estos escenarios se pretende identificar el óptimo de requerimientos de gasto corriente y de inversión física, así como los recursos mínimos que se requerirían para mantener la operación de la entidad. Regularmente se sustentan en planteamientos que son solicitados a las áreas ejecutoras de recursos; estas tareas les permiten priorizar la asignación definitiva de recursos, así como identificar aquellas áreas o programas que se posponen o se cancela su atención.

En nuestra opinión, esta etapa es la que más esfuerzo reclama a las entidades paraestatales, y en general a todas las dependencias del Gobierno Federal, ya que durante la misma se analizan los gastos futuros al mayor detalle. Asimismo, es cuando la SHCP realiza la revisión más profunda de los requerimientos de gasto y la generación de ingresos.

Uno de los instrumentos de corto plazo del Sistema Nacional de Planeación, es el programa operativo anual (POA). De acuerdo con los lineamientos que se emitieron en 1983, los programas operativos anuales son programas de trabajo "...que por su naturaleza básicamente operativa se trata de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental cotidiana. Su inserción en el sistema nacional de planeación, implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas".⁵⁶

⁵⁶ - Sistema Nacional de Planeación Democrática. SPP, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, p. 51

Aún cuando la Ley de Planeación continúa vigente y el sistema de planeación confiere alta importancia al programa operativo anual, en la práctica, éste ha desaparecido del proceso de programación-presupuestación. Las razones de la cancelación de la prioridad del POA no están expresadas en documentos oficiales, suponemos que se debe a que la planeación estratégica otorga mayor relevancia a la elaboración de un plan estratégico. En los últimos años, el programa operativo anual de las entidades paraestatales, sólo contiene algunos formatos y una breve reseña de las repercusiones en la entidad al considerar escenarios restringidos o ampliados de gasto.

Este importante documento permitía la vinculación entre el plan nacional y los programas sectoriales e institucionales con el presupuesto. En adición a la vinculación plan-programa con el presupuesto anual, a través del POA se actualizaban los diagnósticos institucionales, los avances obtenidos durante la administración sexenal correspondiente y las intenciones de gasto futuro que llegaron a contener proyecciones inclusive para sexenios posteriores, buscando la continuidad en el quehacer propio de cada entidad.

Se debe comentar que este documento era considerado por los responsables de opinar sobre las asignaciones presupuestales, como de buenas intenciones y que su elaboración y revisión reclamaba grandes esfuerzos tanto a las entidades paraestatales y dependencias, como a las globalizadoras y coordinadoras de sector, cuya atención se dificultaba ante los permanentes ajustes en las plantillas de personal y en las estructuras orgánicas de la administración pública.

Actualmente la determinación de rangos presupuestales que sirven de base para la elaboración del programa presupuesto, de facto, es unilateral; como se mencionó, su prioridad se ubica en los aspectos macroeconómicos.

Elaboración del programa-presupuesto. En la reunión de análisis de la propuesta de presupuesto del 2003, llevada a cabo en la Facultad de Economía, el maestro Carlos Tello comentó "...que quizá no haya un asunto de mayor trascendencia en la vida nacional que el presupuesto; es la forma específica, concreta, con que el Estado interviene en la economía nacional, no solamente porque fija un marco macroeconómico, sino también establece precios clave de la economía nacional, el precio del dinero, el precio de la mano de obra, el precio de las divisas, precios fundamentales en torno a los cuales los distintos agentes, sobre todo los privados actúan."⁵⁷

Si bien coincidimos con el maestro Tello, hemos observado que en la práctica, se desatenden aspectos importantes del proceso de programación-presupuestación.

Los lineamientos de gasto se han vuelto recurrentes y repetitivos al señalar permanentemente la austeridad presupuestal, la no creación de plazas, la compactación de estructuras orgánicas, privilegiar la inversión pública sobre el gasto corriente, la prioridad de los proyectos de inversión en proceso sobre los proyectos nuevos, promover el impacto social y regional y restringir la adquisición de vehículos y de inmuebles y muebles para oficinas.

Estos lineamientos se han vuelto tan comunes que han perdido su relevancia e inclusive, su lectura y análisis ha sido omitida por los mandos superiores, con la excepción de los lineamientos sobre plazas, salarios y estructuras orgánicas.

Buena parte de estos lineamientos son una ratificación de la normatividad contenida en el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración

⁵⁷ Gaceta de Economía 190, Órgano Informativos de la Facultad de Economía, U.N.A.M., 25 de noviembre de 2002.

Pública Federal y de los programas de austeridad y de ahorro presupuestal. Los cuales a su vez, son de nueva cuenta ratificados en sus términos generales en el propio decreto de presupuesto de egresos de la federación. Los lineamientos están más enfocados a la contención del gasto corriente que a impulsar y dar precisión al impacto económico y social del gasto.

Las coordinadoras sectoriales generalmente se suman a los lineamientos emitidos por la SHCP y no establecen lineamientos específicos para su sector.

Con respecto al marco macroeconómico que proporciona la globalizadora (SHCP), éste se da a conocer de manera "extraoficial", por lo general, de manera verbal, en reuniones de trabajo o por la vía telefónica; este marco macroeconómico no va más allá de dar a conocer 5 o 6 variables, siendo las más representativas: el crecimiento esperado del PIB a precios corrientes y constantes, el déficit público como porcentaje del PIB, el tipo de cambio, la inflación esperada, la tasa de interés de referencia, y la política salarial, regulamente esta última se da a conocer en el último momento de la integración del proyecto del programa presupuesto. Por orden de importancia, y de acuerdo a nuestra experiencia, los mandos superiores, una vez que tienen conocimiento de la comunicación del marco macroeconómico, se interesan primero por la política salarial, después por el tipo de cambio, la inflación esperada, la tasa de interés de referencia y por último por el crecimiento del producto interno bruto; el resto de las variables no representa mayor interés.

Las razones de esta comunicación "extraoficial" son conocidas por los participantes: los criterios generales de política económica aún están en etapa de revisión y pueden cambiar hasta el momento de presentarse al Congreso de la Unión, situación que sólo podría ser salvada si primero se presentarán los criterios

de política económica y en forma posterior, el proyecto de presupuesto sustentado en esos criterios de política económica.

Como parte de las discusiones que ha mantenido el poder Ejecutivo con el poder Legislativo sobre los tiempos idóneos para someter el proyecto de presupuesto al H. Congreso de la Unión, se debería de incorporar la conveniencia de entregar con antelación los criterios de política económica y posteriormente el apartado presupuestal y la Ley de Ingresos.

Sobre la magnitud de los rangos presupuestales, los márgenes de maniobra para elevarlos han disminuido año tras año. Las negociaciones de las coordinadoras sectoriales con la SHCP sobre esta materia se han vuelto prácticamente nulas, a tal grado que para el presupuesto 2003, algunas coordinadoras sectoriales cabildearon con la Cámara de Diputados mayores asignaciones presupuestales,⁵⁸ que no es otra cosa que intentar modificar la propuesta presidencial por áreas del propio Ejecutivo Federal, lo que deja de manifiesto la inconformidad de algunos sectores de la administración pública con las prioridades establecidas a nivel nacional.

La relevancia que para las últimas administraciones tiene el control de las variables macroeconómicas, en nuestro caso, del déficit público, ha provocado que tanto los recursos fiscales y los recursos propios de las entidades paraestatales sean tratados con el mismo rigor normativo, lo cual limita la autonomía presupuestal de las entidades, inclusive para generar mayores ingresos.

⁵⁸ Nota periodística. Milenio, 18 de diciembre de 2002.

En esta etapa del proceso de programación presupuestación, se elaboran los formatos preestablecidos en los que se registran las propuestas de gasto corriente e inversión de acuerdo a sus diferentes clasificaciones.⁵⁹ La única diferencia relevante entre las presentaciones que realiza el sector central y las del sector paraestatal es que el primero, presenta exclusivamente gasto y el segundo, su esquema de ingreso-gasto. El sector central está directamente ligado a la parte de captación de recursos de la Ley de Ingresos.

Calendarización del programa presupuesto. Conocida como la segunda etapa del proceso de programación presupuestación, la calendarización física y financiera del programa presupuesto se sustenta en diversos aspectos como son: la estacionalidad de la captación fiscal y de ingresos propios; el impacto de la derrama del presupuesto en la economía; y el cumplimiento de las metas macroeconómicas trimestrales, semestrales y anuales, entre las más importantes.

El lineamiento central lo constituye la estacionalidad mensual a la que deben sujetarse el gasto corriente y la inversión física; a partir de éste, las entidades paraestatales priorizan la asignación de recursos en cada una de sus actividades y proyectos, de acuerdo a la estructura programática previamente acordada. En la administración pública es poca la importancia que se otorga a la etapa de calendarización de los recursos presupuestales; para nosotros es precisamente una de las más importantes, ya que a través de ella, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controla, junto con otras variables, el ritmo del crecimiento de la economía.

⁵⁹ Estrategia Programática Institucional, Flujo de Efectivo, Presupuesto Integral, Resumen Programático Económico, Análisis Programático Institucional, Destino Funcional del Gasto Institucional, Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo y Programas y Proyectos de Inversión.

Así, cuando el objetivo de la política económica es reducir el circulante, a fin de asegurar la meta de inflación anual, se establece una estacionalidad mínima de recursos para los meses que se quiere controlar; de igual manera, si el objetivo es alentar la inversión, se establece que la proporción porcentual de recursos de inversión debe ser mayor a la del gasto corriente.

Son múltiples y variados los objetivos de política económica que se pueden apoyar a través de la estacionalidad del gasto, por lo que aún cuando la calendarización forma parte de la autorización del programa presupuesto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública comunica a las entidades paraestatales a través de sus coordinadoras sectoriales, no se tiene la garantía que se ejercerán de acuerdo a lo programado, toda vez que la globalizadora cuenta, además de la estacionalidad, con otros instrumentos para desfasar el ejercicio presupuestal de todo el sector público, como son los programas de ahorro y austeridad, la ministración de recursos fiscales, autorización del programa de inversiones, y la autorización de incrementos salariales, lo cual se aprecia totalmente válido para el control de la economía, pero coloca a las entidades paraestatales en dificultades serias para cumplir con sus objetivos y metas como unidades económicas.

4.3 Del ejercicio y la operación.

La mayor parte de la normatividad presupuestal se refiere al ejercicio de los recursos públicos, siendo la más relevante la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, la Ley de Obras Públicas y Servicios

Relacionados con las Mismas y su reglamento y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por el H. Congreso de la Unión, la SHCP comunica a las dependencias coordinadoras de sector, su presupuesto y el correspondiente a sus entidades paraestatales. Las coordinadoras de sector, a su vez, comunican a las entidades su programa-presupuesto, el cual incluye el calendario mensual. Las entidades paraestatales a su interior, comunican la autorización a cada una de las áreas generadoras de gasto, así como a las responsables de la captación de recursos.

Sobre los trámites para conocer la autorización presupuestal, se aprecian avances significativos en tiempo, ya que prácticamente durante las primeras semanas de iniciado el ejercicio, todos los responsables del manejo de recursos públicos están enterados de la asignación de recursos presupuestales.

Un aspecto que ha provocado incertidumbre y preocupación creciente en las áreas presupuestales y en los ejecutores de gasto se refiere a los programas de ahorro, ya que éstos pueden alterar en forma significativa los montos originalmente autorizados; en varias ocasiones, estos programas de ahorro han sido "recortes" disfrazados que abarcan desde las estructuras orgánicas y la plantilla de personal, hasta la cancelación de proyectos.

Los programas de austeridad y ahorro establecen lineamientos que durante los últimos sexenios se han vuelto repetitivos e inclusive se duplican con otras disposiciones como el Manual de Normas Presupuestarias para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, Las áreas con mayor experiencia presupuestal, realizan "previsiones" para atender los ajustes presupuestales

requeridos por la globalizadora, bajo la justificación de no repetir los trabajos de programación presupuestación,

A pesar de que en buena parte de las entidades ya están previstos los ajustes derivados de los programas de ahorro, en la práctica, sí provocan un cierto grado de inmovilidad, ya que son los mandos superiores de las entidades los que deben de comunicar y comprometerse ante sus autoridades, de los programas de ahorro. A nuestro juicio, estos programas deberían ser cancelados y durante el proceso de programación presupuestación, los lineamientos de gasto deberían contener todas las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal para alcanzar la orientación del gasto deseable y evitar trabajos repetitivos y de alcances altamente cuestionados durante el ejercicio.

En materia de inversión física, si bien los proyectos multianuales o los correspondientes a infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS), así como la desconcentración de los niveles de autorización han favorecido la agilidad en el ejercicio de este tipo de recursos, el requerimiento normativo del oficio de inversión autorizado por la SHCP sigue siendo una gestión presupuestal que demanda tiempo, recursos y en no pocas ocasiones, ha sido utilizado para desfasar el ritmo del ejercicio presupuestal afectando la gestión de las entidades paraestatales.

El tema de la inversión pública en las entidades paraestatales ha sido ampliamente discutido en sus múltiples vertientes, como son su financiamiento, su impacto en el déficit público (PIDIREGAS), su rezago, no sólo en el sector energético sino también en algunos importantes sectores como el de salud, educación, agropecuario, entre otros.

Dada que la opción de otorgar autonomía presupuestal a las entidades, consideramos, está cancelada hasta que se cuente con una reforma fiscal que permita acrecentar los ingresos públicos, para que en contraparte se libere la utilización de ingresos propios o se modifique la carga fiscal en particular en el sector energético, se podría avanzar de manera significativa, al transferir responsabilidades de la SHCP a los órganos de gobierno de las entidades, para que sean éstos los que autoricen los programas de inversiones y sus modificaciones, lo que les permitiría hacer más eficiente y oportuno su ejercicio.

En materia de adecuaciones presupuestales, durante este sexenio y el pasado no se ha vuelto a revisar a fondo la normatividad presupuestal. Si bien ésta señala facultades a las propias entidades para realizar adecuaciones internas (afectaciones delegadas), los movimientos entre programas son consideradas como externas (afectaciones no delegadas) por lo que requieren la conformidad del órgano de gobierno para solicitarlas a la coordinadora sectorial, éstas a su vez a la SHCP y al interior de esta dependencia, dependiendo del tipo de movimiento, su autorización puede involucrar a varias direcciones generales como es el caso de las que utilizan crédito externo o están siendo ejecutadas como proyectos multianuales o de infraestructura productiva de largo plazo.

De igual manera, este tema debe ser revisado buscando desconcentrar las decisiones que a nuestro juicio deben recaer en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, correspondiendo a la coordinadora sectorial y a la globalizadora emitir lineamientos o normatividad muy precisa para desconcentrar responsabilidades en apoyo a la autonomía de gestión.

El ejercicio del gasto corriente prácticamente no requiere de autorizaciones complementarias e inclusive, es posible iniciar las contrataciones desde el primer

día del año, sin autorización presupuestal y previa autorización de la SHCP, de los gastos recurrentes, como son los casos de papelería, consumibles de cómputo, arrendamientos, aseguramiento de bienes muebles e inmuebles, entre otros.

Las únicas excepciones importante se refieren a las acciones de comunicación social y a las de política salarial; en el caso de las primeras, se debe registrar el programa de comunicación social y sus asignaciones presupuestales en la Secretaría de Gobernación; las segundas, están sujetas a las autorizaciones que expresamente comunique la SHCP.

Para el ejercicio del gasto corriente y la inversión física, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación señala los montos máximos para asignar los contratos bajo la figura de adjudicación directa, por invitación a cuando menos tres proveedores y los que están sujetos a licitación pública. Los montos para adjudicación directa y por invitación se han ido ampliando con relación a la inflación, sin embargo, la percepción de los servidores públicos, tema que se aborda en el capítulo 6, es que las leyes de adquisiciones y de obras públicas deben ser más flexibles para que respondan en mayor medida a los reclamos operativos y contingentes de las entidades paraestatales.

No está por demás puntualizar que el ejercicio presupuestal debe sujetarse a los capítulos, conceptos y partidas de gasto autorizados, en sus presentaciones de flujo de efectivo y devengado y por actividad institucional, proyecto e indicador estratégico; su incumplimiento también está sujeto a la aplicación de sanciones.

En cuanto a la política salarial, las entidades que tienen condiciones generales de trabajo reciben de la SHCP los parámetros y lineamientos para actualizar los grados salariales tanto del personal operativo como de personal de mando.

Aquellas que tienen contrato colectivo de trabajo, si bien la postura oficial es que no existen topes salariales, en la práctica sucede lo contrario, ya que cualquier revisión por encima de lo previsto a juicio de las autoridades, contamina otras revisiones salariales y/o genera inconformidades en los empleados que tienen condiciones generales de trabajo.

Desde hace varios años, se ha vuelto una preocupación la disparidad entre sueldos y prestaciones en el sector paraestatal, situación que ha repercutido en el sector central. Es de todos conocido la diferencia existente entre los trabajadores del sector bancario o de PEMEX y de CFE con las remuneraciones que reciben los trabajadores de otras entidades paraestatales como son las del sector salud o del sector educación; de igual manera, son cuestionados los tabuladores que se "auto autoriza" la SHCP y los que perciben otras Secretarías como la de Reforma Agraria o la de Salud. Las causas y los orígenes de esta falta de homologación en las percepciones serían tema de otro estudio, lo que es sujeto de crítica indiscutible es haber otorgado sueldos y prestaciones por encima de la capacidad económica de las entidades paraestatales.

No son de circulación general documentos o estudios que aborden esta conflictiva situación en el servicio público y por tanto, se desconocen las políticas oficiales para revalorar (hacia arriba o hacia abajo) los emolumentos a los servidores públicos. A nuestro juicio, la primera tarea, antes de la homologación de las remuneraciones, debería ser la homologación de los trabajadores en el marco constitucional.

4.4 Del registro de las operaciones.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento establece las directrices del sistema de contabilidad gubernamental que aplica tanto para el sector central como para el paraestatal. En estricto sentido y de acuerdo al Manual de Normas Presupuestarias para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, no existen propiamente los registros presupuestales, ya que es la contabilidad de las entidades la fuente de información para mostrar el avance de los programas y presupuestos autorizados. En la práctica, la mayoría de las entidades paraestatales tienen establecido sistemas paralelos de registro para conocer con agilidad el avance financiero de sus presupuestos y reportar a partir de éstos, los avances físicos de los mismos. En términos generales, se maneja como avance financiero a las erogaciones realizadas, devengadas y comprometidas y como avances físicos a los alcanzados en las metas, en los proyectos y en los programas.

La Ley señalada establece: "La contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y de sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general, de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal."⁶⁰

⁶⁰ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 40

Como se comentó en el apartado de planeación, son ya varios años en donde la Presidencia de la República y la SHCP han estado coordinando a las dependencias y entidades para adecuar una estructura programática que facilite la asignación y evaluación de los recursos públicos, en particular, con el establecimiento de indicadores estratégicos, los cuales se presentan en el presupuesto de egresos con la asignación de recursos correspondiente.

La dinámica de los últimos años no ha permitido que los sistemas contables se actualicen al mismo ritmo que la estructura programática, por lo que la SHCP ha ofrecido, como ya se comentó, mantenerla prácticamente sin cambios para el resto del sexenio. De hecho, la mayoría de las entidades incumplen el artículo 40 al costear los avances de buena parte de sus indicadores estratégicos a través de estimaciones e índices.

4.5 De la información.

Conforme con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las entidades paraestatales deben proporcionar información a las demás entidades del sector donde se ubican, así como a cualquier secretaría de estado que la requiera, siendo la coordinadora de sector y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo las encargadas de hacer compatibles los requerimientos de información.

Para racionalizar los flujos de información se estableció el Sistema Integral de Información que opera a través de la presentación de formatos con periodicidad definida y que son remitidos en forma electrónica. La información que se registra en los formatos del Sistema Integral de Información es definida por los usuarios de

la propia información a través de un comité, el Comité Técnico de Información, el cual es presidido por la SHCP.

En la práctica, el volumen de información que se presenta fuera del Sistema Integral de información es mucho mayor, lo cual origina cargas de trabajo adicionales a las entidades paraestatales. Estos requerimientos, solicitados bajo el argumento de que son de carácter excepcional y por única vez, no solo emanan de la coordinadora sectorial sino también de las globalizadoras y otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Durante años y aún más, durante sexenios, las entidades paraestatales han solicitado que se respete como canal único al Sistema Integral de Información, sin que a la fecha se tengan resultados positivos. De hecho, en buena parte de las entidades se han creado áreas específicas para atender los cotidianos requerimientos de información. Es de hacer notar que incluso la mayoría de los usuarios, y principalmente la propia SHCP, no utilicen la información registrada en el Sistema Integral de Información.

Recientemente el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, lo cual está generando inquietud en el sector público sobre la capacidad de respuesta y los recursos que demandará la entrada en vigor de esta nueva normatividad.

Esta ampliación al marco normativo da nueva vigencia a las múltiples solicitudes del sector paraestatal para que se revisen los requerimientos de información, ya que el cumplimiento de esta nueva Ley, no sólo demandará recursos para

Infraestructura Informática, sino que implicará la definición del tipo de información que debe tener el carácter de público, lo cual hasta la fecha no se ha logrado.

Si bien en los últimos años, la población ha tenido mayor acceso a la información pública, al establecerse la obligación de contar con páginas en internet, en donde se incluye alguna información sobre las adquisiciones, los servicios personales, el presupuesto autorizado y su ejercicio, lo cierto es que cada entidad paraestatal en particular y cualquier área del Gobierno Federal, incluye en su página, lo que considera conveniente, dando por resultado una gran heterogeneidad en la información que se obtiene del internet, alguna de gran valía y otra de escasa relevancia.

4.6 Del control y la evaluación.

La Ley de Planeación no establece lineamientos específicos en materia de control y evaluación. El documento denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática -Principios y Organización- aún cuando tiene más de veinte años de publicado es el que aporta mayores elementos sobre la concepción gubernamental acerca del control y la evaluación de la gestión pública.

Por su parte, el decreto de presupuesto de egresos de la federación contiene disposiciones en materia de evaluación financiera del ejercicio presupuestal y de evaluaciones del desempeño. En el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se establecen los alcances y la información que sustenta el control y la evaluación del gasto público.

En cuanto al Manual para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, el tema relativo al control y la evaluación no va más allá de insistir en la obligación de presentar información en los términos y plazos que marca la SHCP.

Según el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el control es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas, El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Se establecen dos grandes tipos de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social.

El primero está destinado a vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige sus acciones y sus operaciones en los aspectos administrativos, contables, financieros, jurídicos y las normas de planeación, este control está a cargo de la SECODAM.

El segundo -control económico y social- está destinado a vigilar que exista congruencia entre el plan y los programas y que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. El documento citado establece que el control económico y social es el mecanismo que permite la coherencia general del sistema de planeación en todas sus etapas, niveles y

productos. Corresponde a la SHCP el control a nivel global, a los coordinadores de sector el nivel sectorial y a las unidades de planeación el institucional.

La evaluación se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativa los resultados del plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema de planeación. Establece como actividades fundamentales de la evaluación: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados. De igual manera se distingue una evaluación normativa y administrativa y una evaluación económica y social, al considerar que la evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto de las acciones y programas tomando en cuenta la información generada por los mecanismos de control.

Los principales instrumentos que señala el sistema nacional de planeación para el apartado de control y evaluación quedan definidos por informes trimestrales sobre la ejecución presupuestal, la situación económica y las finanzas públicas, informes de las auditorías gubernamentales, informes de gobierno, informes de ejecución del plan, cuenta pública, informes de evaluación de la gestión gubernamental.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación establece la obligación trimestral de informar por parte del Ejecutivo al Congreso de la Unión sobre el avance presupuestal, la situación económica y las finanzas públicas, así como del contenido de estos informes.

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento contienen un enfoque mucho más limitado del control y la evaluación, ya que se circunscribe a la fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y las erogaciones; al seguimiento financiero y de metas en la ejecución de los programas aprobados y a la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas.

Las disposiciones de ahorro en la administración pública federal en los últimos años que han emitido las SHCP y la SECODAM establecen también normatividad para el control y la evaluación. Las primeras se refieren exclusivamente a la verificación por parte de la Contraloría y de los órganos internos de control de las disposiciones emitidas y sobre la evaluación, a la información que deben remitir los órganos internos de control sobre las principales observaciones resultado de las verificaciones que se realicen sobre el cumplimiento de las disposiciones.

El Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal no contiene lineamientos sobre el control y la evaluación.

De conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cada entidad "...contará con un área encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público."⁶¹ Estas responsabilidades en la mayoría de las entidades paraestatales, recae en las áreas presupuestales (en el sexenio de Carlos Salinas desaparecieron las unidades de planeación, aún cuando la función persiste).

⁶¹ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 7°.

En la parte de control, las entidades paraestatales son prácticamente pasivas y continuamente se encuentran en estado de alerta para atender de inmediato las revisiones de auditoría de que son objeto. Las entidades paraestatales son revisadas por la Auditoría Superior de la Federación, la Contraloría de la Federación, la Contraloría Interna, los auditores externos y en el caso del sector financiero, se suman las auditorías de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. También existen las auditorías de las contralorías de las coordinadoras sectoriales aunque se realizan con menor frecuencia, dado que las coordinadoras sectoriales no cuentan con la capacidad para atender a todas sus entidades paraestatales.

Como se aprecia, son múltiples las instancias de control y al estar perfectamente ubicadas las "áreas auditables", áreas ejecutoras de gasto y áreas de presupuesto y finanzas- las revisiones se vuelven repetitivas en cuanto a los periodos revisados y sus alcances. Un mismo tema puede ser revisado por varias de las instancias de control en un mismo periodo; la información es la misma pero con presentaciones y desgloses diferentes. En algunos casos, se realizan auditorías de manera simultánea o lo que es más desgastante para el servidor público, al terminar un auditor sus trabajos, inicia otro.

En los resultados de las auditorías se observa que con frecuencia, los auditores repiten las sugerencias, observaciones y recomendaciones de otro auditor. Ante el temor de que un auditor detecte lo que otro no identificó, se pretende siempre "encontrar" más irregularidades que su homólogo.

Ante las cargas de trabajo que demanda la atención de auditorías y la permanente compactación de estructuras, los titulares de las entidades paraestatales utilizan cada día menos a la instancia de control propia de la entidad, que

"supuestamente" es la que debería de encargarse de asesorar a la dirección general.

Aunque la SECODAM y los contralores internos pertenecen al poder ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación al poder legislativo, se debería reflexionar sobre mecanismos que mejoraran su coordinación o en el mejor de los casos, sobre la forma de fusionarlas y evitar duplicidad de funciones. Si bien la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos y el combate a la corrupción ha sido una bandera política desde la administración de Miguel de la Madrid, y retomada con mayor énfasis por la actual administración, el sentir de la población es que el combate a la corrupción no muestra avances.

De acuerdo con nuestra opinión, las funciones de fiscalización que realiza el Ejecutivo Federal a través de la SECODAM, es decir, incluyendo a las contralorías internas, deberían desaparecer y transferir sus responsabilidades a la Auditoría Superior de la Federación, lo anterior permitiría perfeccionar las propias disposiciones del decreto de presupuesto en el sentido de que "...los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes...así como los servidores públicos de las...entidades, facultados para ejercer recursos públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de que se cumplan las disposiciones para el ejercicio del gasto público federal emitidas y aquellas que se emitan..."⁶²

En cuanto al control económico y social ya conceptualizado en párrafos precedentes, que en resumen es el de vigilar que la ejecución de los programas y presupuestos se dirijan a los objetivos y prioridades del Plan Nacional, en la práctica no se realiza.

⁶² Artículo 1 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.

En materia de evaluación, las entidades paraestatales elaboran los productos que se les requieren para integrarse al informe de gobierno, al informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y a la cuenta pública, así como sus propios informes de autoevaluación; estos últimos se presentan a los órganos de gobierno acompañados de la opinión de los comisarios.

Sobre los informes de gobierno, cada Presidente lo matiza de acuerdo a su enfoque personal de cómo cumplir el compromiso constitucional de informar a la Nación sobre las acciones realizadas. Es un documento altamente cuestionado por la opinión pública y en particular, por los legisladores, principalmente los de oposición. En la glosa del informe, a juicio de los legisladores, son citados los titulares de las coordinadoras sectoriales o los directores de las entidades paraestatales, convirtiéndose las comparecencias en el mejor de los casos, en debates políticos, pasando a segundo término, el objetivo primario que es la evaluación del gasto público, el avance de las metas y programas y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los informes de ejecución del Plan son presentados sin mayor trascendencia. La cuenta pública es uno de los principales documentos de evaluación, ya que contiene el ejercicio real de los recursos presupuestarios y las metas alcanzadas, sin embargo, en la práctica se utiliza como instrumento de control y como documento base para elaborar programas de auditoría, particularmente sobre gasto público.

Los informes de autoevaluación, al contar los directores generales de las entidades paraestatales con la prerrogativa de decidir que incluir y como incluirlo,

en la mayoría de las entidades podemos comparar este documento con el informe presidencial, esto es, sólo satisface al que lo presenta.

La manera como se realiza la evaluación ha provocado y seguramente seguirá provocando "sorpresas" en la opinión pública y en el poder legislativo, sobre todo cuando se realizan cambios de gobierno, en particular si éstos son de oposición al régimen saliente, como sucedió con la administración actual que, durante casi un año, argumentó su desconocimiento sobre el estado algunos asuntos públicos, aún cuando estuvieron trabajando durante seis meses con la administración saliente. Otros ejemplos de las llamadas "sorpresas", los encontramos en la situación financiera del IMSS y del ISSSTE; la quiebra técnica del Sistema Banrural en el sector hacendario, el financiamiento a través de PIDIREGAS⁶³ en el sector energético, y el desabasto de medicamentos en los hospitales del sector salud, por mencionar algunos.

No todo es negativo en materia de evaluación, en algunos sectores o entidades paraestatales, los responsables o titulares de las entidades han desarrollado sistemas internos de evaluación que permiten la disponibilidad de documentos altamente valiosos para la toma de decisiones, los cuales sin embargo, no tienen la misma divulgación y presencia de aquellos que estable la normatividad, tal es el caso de las universidades e Institutos de Investigación.

En resumen, en materia de control y evaluación si bien los recursos que se le destinan son crecientes los resultados son difíciles de encontrar.

CAPÍTULO CINCO

¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN?

Hoy en día es un tema recurrente en el sector público, en el Poder Legislativo, en el ámbito académico y en los medios de información el tema de la autonomía presupuestal, así como la situación financiera y operativa por las que atraviesan diversas entidades paraestatales.

Si bien, se ha tratado con insistencia la autonomía presupuestal para el sector energético, lo cierto es que otras instituciones han realizado planteamientos en el mismo sentido, como son el Poder Judicial, el Instituto Nacional Indigenista, el Centro Nacional de Evaluación Educativa. En el caso del INEGI se ha propuesto incluso su autonomía del Ejecutivo Federal.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que las entidades paraestatales gozarán de "*autonomía de gestión*" para el cumplimiento de sus objetivos y metas; sin embargo, no establece la definición conceptual de este término.⁶⁴

Además, esta Ley establece la "autonomía de gestión" sin discriminar a ninguna entidad paraestatal; lo cierto es que sólo algunos organismos, ya sean órganos desconcentrados o entidades paraestatales, cuentan realmente con algún tipo de autonomía.

Aún cuando no se cuenta con una definición precisa sobre la "autonomía de gestión" podemos afirmar que existen diferentes tipos de autonomía dependiendo del tipo de capacidades autónomas que se otorgan: autonomía orgánica,

⁶³ Proyectos de infraestructura productiva a largo plazo.

⁶⁴ Véase Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

autonomía legislativa, autonomía financiera, autonomía técnica y en ciertos casos una autonomía específica.⁶⁵

La "*autonomía orgánica*" permite una amplia independencia frente a otros órganos del Estado Mexicano, ya que tienen una serie de facultades que pueden ejercer plenamente a través de su órgano de gobierno sin depender jerárquicamente del Poder Ejecutivo.⁶⁶ Tal es el caso del Banco de México que es una institución gubernamental autónoma del Ejecutivo, comprometida con el objetivo de lograr la estabilidad de precios en el largo plazo, que también puede actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos emprendan acciones para aumentar los precios o los costos, con la expectativa de que las autoridades ajusten dichos aumentos a través de la expansión monetaria. El banco central es autónomo en el ejercicio de sus funciones y de su administración, lo que significa que el banco central, a diferencia de los organismos de las áreas estratégicas⁶⁷, no es controlado por el Ejecutivo Federal.

La "*autonomía legislativa*" permite dictaminar jurídicamente en la materia. El Consejo de la Judicatura, órgano desconcentrado del Poder Judicial, en su documento de creación señala que es el organismo responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidar que se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional. Las propuestas presupuestales son sancionadas por el Poder Judicial.

⁶⁵ Rebolledo Herrera, Oscar. Los Órganos Autónomos de Gobierno y su Relación con la División del Poder o Soberanía Popular. Versión Internet.

⁶⁶ Rebolledo Herrera, Oscar. Ob. cit.

⁶⁷ Véase Cuarto Párrafo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La "autonomía financiera" (presupuestaria) posibilita a la entidad que la tenga el uso de los recursos públicos de que disponga de una manera totalmente independiente del Poder Ejecutivo, por lo que la SHCP no está facultada para sancionar o modificar su presupuesto. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el ejemplo más acabado en cuanto a lo que significa los tipos de autonomía orgánica y financiera, ya que de acuerdo con su documento de creación, es "...un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria..."⁶⁸ Su máximo órgano de dirección es el Consejo Consultivo, integrado por diez representantes de la sociedad, siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo en la administración pública.

Si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene autonomía legislativa ni técnica, ya que no puede emitir leyes ni dictaminar en la materia, la autonomía de gestión orgánica y financiera que tiene es lo más cercano a lo que necesitan las entidades paraestatales que no tiene ningún tipo de autonomía. Hoy en día, sólo la Comisión Nacional de Derechos de los Humanos cuenta con autonomía presupuestal, esto es que su planteamiento de recursos presupuestales se integra al proyecto de Presupuesto de Egreso, sin que el Ejecutivo Federal ni el Congreso de la Unión tengan facultades para modificarlo.

De acuerdo al artículo 4º transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2003, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tendrá también autonomía presupuestaria.

Un ejemplo en donde se conjunta la autonomía orgánica y la autonomía de decisión es el Instituto Federal Electoral, que es un organismo público autónomo.

⁶⁸ Véase Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento.⁶⁹ En cuanto a su órgano de gobierno, cuenta con un Consejo General integrado por un consejero presidente elegido por los representantes de la Cámara de Diputados, ocho consejeros representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo elegido por el propio Consejo General. En materia presupuestaria, las facultades autónomas son muy imprecisas, por lo que se concluye que no tienen plena autonomía en determinar su presupuesto de egresos.⁷⁰

La "*autonomía técnica*" permite a las instituciones que la tienen, la facultad de aplicar y dirigir una función de Estado, contando con la autoridad necesaria para regular en la materia que tengan asignada. A manera de ejemplo, tenemos a la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, que es "un novedoso organismo que cuenta con *autonomía técnica y operativa*; para darle fluidez a sus decisiones, es una unidad de gasto autónomo cuyas resoluciones son tomadas con independencia del Ejecutivo Federal".⁷¹ Las propuestas presupuestales son sancionadas por la Secretaría de Economía, ya que su autonomía es sólo de carácter técnico-operativa.

En cuanto a los órganos de gobierno de los organismos que cuentan con algún tipo de autonomía, se aprecia también una gran variedad de diferencias, ya que las disposiciones cambian dependiendo del organismo. En algunos casos se establecen precisiones sobre la responsabilidad de los miembros directivos de las mismas; en otros, están sujetos a lo establecido en el Título Cuarto de nuestra Constitución Política; algunos se sujetan a procedimientos internos específicos; y en otros casos, la ley es totalmente omisa.

⁶⁹ Véase Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷⁰ Rebolledo Herrera, Oscar. Los Órganos Autónomos de Gobierno y su Relación con la División del Poder o Soberanía Popular. Versión Internet.

⁷¹ Rebolledo Herrera, Oscar. *Op. cit.*

Un grupo importante son las universidades⁷² cuya autonomía abarca la elaboración de sus estatutos y normas de funcionamiento, la libertad académica para establecer planes de estudio, así como de la capacidad para seleccionar y promover al profesorado dentro del respeto de la capacidad del mérito. Aunque algunos autores consideran que cuentan con autonomía financiera, para nosotros está opinión es cuestionable, ya que efectivamente, cuentan con capacidad de gestión para administrar sus recursos pero no tienen la capacidad para determinar su presupuesto, el cual continúa determinándose en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Universidad Nacional Autónoma de México es el mejor ejemplo de este tipo de instituciones; el Instituto Politécnico Nacional está en vías de alcanzar su autonomía, la cual consideramos, le permitirá una gran libertad para sus decisiones de administración y gestión pero seguramente no tendrá autonomía financiera.

En múltiples foros se ha comentado ampliamente las ventajas de otorgar autonomía presupuestal al sector energético, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro, de acuerdo con nuestra opinión, el Ejecutivo Federal no la propondrá, al menos en el corto plazo, por dos premisas fundamentales:

- La insuficiencia de ingresos y su impacto en el déficit público. El otorgar autonomía presupuestal a PEMEX y CFE, debe ir acompañada de la disminución de la carga fiscal para el caso de Petróleos Mexicanos y la liberación en el destino de los ingresos para el caso de la CFE, o en su caso, permitirles a ambas entidades el acceso al endeudamiento con el impacto inmediato en el déficit público.

⁷² Pedroza de la Llave, Susana Thalia, Los órganos constitucionales autónomos en México. Versión internet.

- La cancelación para el Ejecutivo Federal, de la justificación para privatizar entidades paraestatales en sectores diferentes al sector energético, bajo el argumento de escasez de recursos.

Con relación a la primera premisa, la importancia de la actividad petrolera es indiscutible, como ejemplo se comenta que PEMEX aporta el 33% de los ingresos fiscales de la Federación. En cuanto a su impacto en el déficit público, de acuerdo al presupuesto original autorizado del 2002, un crecimiento de 100% en inversión física de PEMEX y CFE elevaría el déficit presupuestado de 1.65% a 2.1% del PIB, situación que podría ser calificada de alarmante bajo los actuales criterios de política económica de restricción del gasto público.

El otorgamiento de la autonomía presupuestal, en la que todo indica que existe consenso, no podría existir sin las condiciones en materia fiscal, lo cual ha resultado un elemento adicional que presiona la discutida reforma fiscal y la no menos discutida despetrolización de la economía, como referencia, se comenta que en México, de acuerdo a las últimas cifras disponibles, la recaudación alcanza el 13% del PIB. Si se descuentan los ingresos provenientes de PEMEX, ésta se ubicaría en el 9%, participación inferior a la de otros países con similar nivel de desarrollo, como son Brasil con el 17.8% y Chile con el 14.8%, o de los países miembros de la OCDE.

Con respecto a la autonomía presupuestal de otras entidades paraestatales, consideramos que su revisión quedará pendiente hasta conocer la decisión que se adopte en el sector energético.

Si bien hoy la autonomía presupuestal no es un hecho, no se ha agotado la discusión con aquellos que consideran que las entidades paraestatales deben

manejarse exclusivamente bajo criterios mercantiles, las políticas de interés nacional y social deben ser revisadas y consensuadas para que se retome una nueva misión y visión que oriente la acción de este importante sector hasta ahora estratégico.

CAPÍTULO SEIS

RESULTADOS DE LA ENCUESTA Y ENTREVISTA

A lo largo de nuestra trayectoria profesional hemos observado que de manera permanente y sistemática, los directivos de las entidades del sector paraestatal consideran que la normatividad limita la autonomía de gestión de las entidades. También observamos que la normatividad deja márgenes de acciones a los directivos que conllevan a que las decisiones no necesariamente coinciden con los objetivos de política económica establecidos por el Ejecutivo Federal para las entidades paraestatales.

Con base en lo anterior, decidimos ahondar en el conocimiento del sector paraestatal y en su contribución al desarrollo económico de nuestro país, así como en las problemáticas que se derivan de la aplicación de la normatividad que rige al sector paraestatal en México.

Un aspecto fundamental para nosotros fue el conocer, a través de encuestas y entrevistas, la conceptualización que tienen los servidores públicos, directores de entidades principalmente, sobre la autonomía de gestión, las limitantes de la normatividad, así como de sus propuestas para aumentar la autonomía de gestión en beneficio de los objetivos económicos de las entidades paraestatales.

Los servidores públicos de los cuales nos interesó captar su opinión fueron aquellos cuyas funciones están directamente ligadas a la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y sectorial y del proceso de planeación; así como, el que participen o hayan participado en órganos de gobierno y el que su desarrollo profesional esté estrechamente vinculado con aspectos normativos relacionados con el sector paraestatal.

Dada la movilidad ocupacional en el sector público, nuestros entrevistados han prestado sus servicios tanto en el sector central como en el sector paraestatal e inclusive en algunos gobiernos estatales. Así, el 100% de los encuestados han laborado en algún momento de su vida profesional en el sector central, el 93% en el sector paraestatal y el 43% en otras instancias de gobierno.

Con relación a su ubicación por sectores económicos, el 71% ha trabajado en el sector financiero central e igual porcentaje en el sector financiero paraestatal; el 36% en el sector energético industrial del área central y el 21% en el sector paraestatal de este mismo sector; el 36% ha colaborado en el sector agropecuario a nivel central con igual porcentaje en el sector paraestatal; y por último el 29% trabaja o trabajó en la SECODAM (Anexo 6).

En cuanto a los niveles de dirección que han ocupado, el 86% corresponde a mandos superiores y el 14% a mandos medios, lo que nos garantiza que son protagonistas directos de la toma de decisiones.

Del total de los encuestados el 64% son economistas, el 22% contadores públicos, el 7% Ingenieros y el 7% abogados.

En forma complementaria, se seleccionaron a servidores públicos para realizar entrevistas directas; esta selección se realizó considerando los comentarios vertidos en la encuesta, su experiencia profesional y su disponibilidad para llevar a cabo las entrevistas.

Las opiniones y comentarios de los participantes, consideramos, son altamente relevantes ya que además de contar con una amplia experiencia en la administración pública son reconocidos por su sólida formación académica y

profesional, lo que les permite mantener una posición crítica y propositiva ante las propuestas de política económica del Ejecutivo Federal y en cualquier ámbito académico.

El cuestionario se integró por 29 preguntas⁷³ con respuestas de opción múltiple y en cada una de ellas se consideró un apartado para que se incorporaran reflexiones y opiniones con mayor amplitud sobre el porqué de las respuestas elegidas.

Con el propósito de no inducir las respuestas, las preguntas fueron planteadas sin un orden específico. Sin embargo y con fines metodológicos, éstas fueron agrupadas en 5 temas: órganos de gobierno, normatividad y seguimiento, control y evaluación (simplificación administrativa, evaluación del desempeño, información), desincorporación y autonomía de gestión.

6.1 Órganos de Gobierno (Preguntas 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 20 y 21)

Una de nuestras mayores inquietudes al analizar la operación de las entidades paraestatales fue la relativa al papel de los órganos de gobierno, ya que de acuerdo con la normatividad, estos cuerpos colegiados son los directamente responsables de los resultados económicos de las entidades.

De acuerdo con nuestra opinión, generalmente los consejeros de un órgano de gobierno no asumen su responsabilidad ante la opinión pública cuando son cuestionados los resultados económicos de las entidades paraestatales. Frecuentemente, los servidores públicos de la SHCP, de la coordinadora de sector

⁷³ Véase Anexo 7 Encuesta sobre la Gestión de los Niveles de Decisión en el Sector Paraestatal.

correspondiente o de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo exte-man “algún comentario” como si estuvieran totalmente desligados de la entidad paraestatal, sin que la mayor parte de la población sepa que esas mismas dependencias participan en los órganos de decisión de las entidades.

Es de hacer notar que cotidianamente, cuando una entidad paraestatal es cuestionada por Ineficiencias, resultados negativos e incluso operaciones indebidas, la responsabilidad recae generalmente en servidores públicos medio, los cuales ejecutan las actividades pero no cuentan con capacidad de decisión. En algunos otros, esa responsabilidad recae en el director general de entidad, y nunca en el órgano de gobierno.

Lo anterior fue ratificado por los participantes en las entrevistas y encuestas realizadas, ya que la mayoría considera que los consejeros asumen un papel de “asesores”, desligándose de la responsabilidad de la toma de decisiones o en su defecto, asumen una visión parcial de las problemáticas para enfocarla exclusivamente hacia la institución a la que pertenecen.

Coinciden también en la necesidad de reivindicar y revalorar al órgano de gobierno; para constituirlo en una instancia en donde realmente se discutan las acciones que deben realizarse con un conocimiento profundo de la entidad y con plena conciencia de la política económica a seguir, ya que aún con ser pocas las entidades paraestatales que persisten, algunas siguen teniendo una gran importancia económica para el país.

Aún cuanto la SECODAM realiza el seguimiento del comportamiento de los órganos de gobierno, éste no es estricto, ya que los evaluados son generalmente funcionarios de alto nivel (secretarios y subsecretarios de estado) que

generalmente cubren la función de presidentes del órgano de gobierno, así como personalidades de los sectores privado y social.

Una de las preocupaciones manifestadas fue la de comprometer a los consejeros en su participación en las sesiones de consejo, ya que de manera frecuente, y sobre todo cuando se tratan asuntos "trascendentes" los consejeros deciden no asistir y envían representantes⁷⁴ ("suplente, del suplente del suplente") sin capacidad de decisión.

Para el caso particular de los representantes de la SHCP, de la SECODAM y de la coordinadora de sector, trascendió que deben tener delegadas facultades de sus propias dependencias para evitar trámites y autorizaciones externas al órgano de gobierno con el objeto de no detener el desarrollo de los programas y los proyectos.

Además, consideran que se debería modificar la normatividad, a fin de precisar que los representantes de las dependencias toman decisiones por ésta y de esa manera, sean eliminados los acuerdos condicionados a la autorización posterior de alguna dependencia y los acuerdos que facultan al Director General a "sólo realizar trámites". Estos comportamientos aíslan al director general en la administración de su entidad cuando, en la práctica y por normatividad, el órgano de gobierno tiene mayor nivel de facultades.

Otro aspecto de suma importancia fue el relativo a que en un buen número de entidades los asuntos se discuten en preconsejos o comités sobre todo en

⁷⁴ De acuerdo con la normatividad, un consejero titular tiene un suplente, el cual tiene capacidad de decisión.

aquellas entidades en cuyos órganos de gobierno participan agentes externos a la administración pública.⁷⁵

En las reuniones de consejo es frecuente que el servidor público de más alto nivel imponga sus criterios y que se otorgue mayor importancia y tiempo a asuntos administrativos que a las problemáticas de la operación de la entidad.

Pregunta De acuerdo con su opinión ¿cuántos de los integrantes de los órganos de gobierno, que participan en las reuniones de estos cuerpos colegiados, lo hacen asumiendo su responsabilidad en la toma de las decisiones y sobre los resultados de las entidades?

- a) Todos los integrantes
- b) La mayoría de sus integrantes
- c) Alguno de sus integrantes
- d) Ninguno de sus integrantes

El 71% de los entrevistados opinó que sólo alguno de sus integrantes concurre a las reuniones de consejo asumiendo plenamente su responsabilidad en la toma de decisiones.

Pregunta ¿Cuántos de los integrantes de los órganos de gobierno tienen una participación activa y realizan aportaciones relevantes en beneficio de la gestión y la operativa de la entidad paraestatal?

- a) Todos los integrantes
- b) La mayoría de los integrantes
- c) Algunos integrantes
- d) Ninguno de los integrantes

Respecto a las aportaciones que realizan los integrantes de los órganos de gobierno, las respuestas favorecieron poco a esta importante instancia de

⁷⁵ A manera de ejemplo, en los órganos de gobierno de PEMEX y la CFE participa el sindicato petrolero y empresarios privados, en el de BANRURAL, las organizaciones de productores agropecuarios.

decisión, al opinar el 79% que sólo algunos de sus integrantes tienen una participación activa.

De acuerdo con la normatividad del proceso de planeación estratégica instrumentado en el sector público a partir de 1997, el director general y los principales niveles directivos deberían ser los más comprometido con la misión, la visión y la estrategia de la entidad. Sin embargo, consideramos que el propio órgano de gobierno debería participar en la definición de la misión, visión y estrategia que debería guiar a la entidad paraestatal.

Pregunta ¿Considera que se deben explorar propuestas de integración de los órganos de gobierno, de las facultades y responsabilidad de éstos y del establecimiento de un sistema para evaluar su desempeño, en lo general y por integrante?

- a) Sí
- b) No

El 100% de los entrevistados considera necesario explorar nuevas formas de integración de los órganos de gobierno, de sus facultades y responsabilidades, así como del establecimiento de un sistema que permita evaluar el desempeño del órgano de gobierno y de cada uno de sus integrantes. Las opiniones captadas coinciden en que la máxima instancia de decisión de las entidades paraestatales no opera satisfactoriamente o en su defecto, es una asignatura pendiente para mejorar la operación de las entidades paraestatales.

Pregunta ¿Considera que los titulares de las entidades y los segundos dos niveles jerárquicos son designados en sus cargos por?

- a) Afinidad política y capacidad técnico-administrativa
- b) Afinidad política y relaciones personales - recomendaciones, compadrazgo, compromiso -
- c) Capacidad técnico-administrativa
- d) Otros (especificar):

En cuanto a los elementos que se consideran en la designación de los tres primeros niveles jerárquicos de dirección de una entidad paraestatal, el 64% considera que son la afinidad política y las relaciones personales las que definen dichas designaciones y sólo el 36% optó por la afinidad política y la capacidad técnico-administrativa.

La elección de la mayoría de los servidores públicos participantes tiene una gran validez ya que varios de ellos han ocupado cargos en los 3 primeros niveles jerárquicos de alguna entidad y conocen el cómo y el porqué de las designaciones.

Sobre los titulares de las entidades, se precisó la conveniencia de que sean propuestos por el presidente de la república y ratificados por el Congreso de la Unión; actualmente son propuestos por la presidencia de la República y/o la coordinadora sectorial y ratificados por el órgano de gobierno aunque esta ratificación se ha convertido en un simple trámite. El ser propuestos por la presidencia de la república implica responsabilidad para el Ejecutivo, ya que el sector paraestatal se encuentra en este poder de la Unión.

Para los segundos y terceros niveles, se sugirieron concursos de oposición, con reglas claras y precisas difundidas con anticipación para que el órgano de gobierno elija al candidato idóneo; actualmente, estos niveles son propuestos por el director general y al igual que en los primeros niveles, su ratificación se ha convertido en una formalidad que debe cubrir el órgano de gobierno.

La conjunción de la afinidad política y la capacidad técnico-administrativa, en estos momentos de la democracia nacional, debería ser la elección idónea para que los equipos de trabajo sean más homogéneos y exista una mayor probabilidad de un

desarrollo armónico de la administración pública federal. El servicio profesional de carrera en la administración pública debería garantizar la adecuada selección de los directivos.

Uno de los aspectos importantes es que los participantes consideran necesario el otorgamiento de reconocimientos y estímulos económicos y su difusión ante la opinión pública, ya que la publicación de los niveles salariales de los funcionarios⁷⁶ sólo cubre el monto de las percepciones sin que se reconozca el esfuerzo realizado para alcanzar determinadas metas.

Pregunta De acuerdo con su experiencia ¿qué dependencia cambia o retira, con mayor frecuencia, una propuesta de acuerdo que la Dirección General de la entidad paraestatal pone a consideración de su órgano de gobierno?

- a) La SHCP
- b) La Coordinadora de Sector
- c) La SECODAM

El 62% de los participantes coincidieron en que es la SHCP quien cambia o retira con mayor frecuencia una propuesta de acuerdo presentada por la dirección general a su órgano de gobierno, y el 23% que la SECODAM

Aunque se han hecho esfuerzos importantes, sobre todo por parte de la SHCP, persiste una fuerte concentración de las decisiones tanto de las dependencias globalizadoras hacia las dependencias coordinadoras de sector, como de las coordinadoras de sector hacia sus entidades coordinadas.

Sobre este punto, los entrevistados coincidieron en que el rechazo o modificación de las propuestas de acuerdo presentadas al órgano de gobierno, se debe

⁷⁶ En los últimos años, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluye los montos máximos de las percepciones de los funcionarios.

principalmente, a la falta de experiencia de los responsables de la entidad paraestatal o en su caso, a la intención de pasar "bolas de humo" al órgano de gobierno ya que casi la totalidad de las entidades paraestatales tienen preconsejos o comités técnicos de apoyo en los cuales se revisan previamente, los acuerdos y la información que se somete al órgano de gobierno.

Se considera que los representantes de las dependencias (SHCP, SECODAM y coordinadora de sector) deberían tener delegadas facultades de sus propias dependencias para evitar trámites y autorizaciones externas al órgano de gobierno.

Pregunta De acuerdo con su experiencia ¿qué dependencia cambia o cancela, con mayor frecuencia, un acuerdo ya adoptado por el órgano de gobierno?

- a) La Dirección General de la entidad
- b) La SHCP
- c) La Coordinadora de Sector
- d) La SECODAM
- e) La Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento

El 46% de los entrevistados coincidió en que, una vez adoptado un acuerdo en el órgano de gobierno, y aún cuando este órgano colegiado es la máxima autoridad en una entidad paraestatal, éste puede ser modificado o cancelado por la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento. Si consideramos que esta Comisión es presidida por la propia SHCP, el porcentaje ascendería a 72%, ya que el 36% se inclinó por la SHCP. Lo anterior llama la atención, ya que la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento no es un órgano de decisión, sino una instancia de coordinación y de asesoría de los programas competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Aunque se reconoce que la Comisión Intersecretarial es un buen foro para la discusión y análisis de los programas y proyectos y de su financiamiento, se considera que ha excedido sus funciones. Además, se comentó que buena parte de las facultades de decisión que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento confiere a los órganos de gobierno, son anuladas por normatividad que emite la propia SHCP.

Pregunta De acuerdo con su experiencia ¿quien tiene mayor conocimiento de la gestión y operación de la entidad paraestatal y de la manera en que deben atenderse sus diversas problemáticas?

- a) Los integrantes del órgano de gobierno. **Considera que los mandos superiores asisten a los órganos de gobierno.**
- b) Los mandos medios de la Coordinadora Sectorial
- c) Los mandos medios de la SHCP
- d) Los mandos medios de la SECODAM

La Ley Federal para las Entidades Paraestatales señala que lo titulares de las entidades paraestatales y los dos segundos niveles jerárquicos deben tener un amplio conocimiento de la vocación productiva de la entidad paraestatal que van a dirigir y por lo menos 5 años de experiencia en el sector económico en el que se ubique la entidad.

Sobre quien tiene mayor conocimiento de la gestión y operación de las entidades paraestatales y de la manera que deben de atenderse sus diversas problemáticas, el 35% contestó que los mandos medios de la coordinadora sectorial que sumados al 36% que considera a los mandos medios de la SHCP y de la SECODAM, da como resultado un 71%. Sólo el 29% consideró que los integrantes del órgano de gobierno.

Cabe señalar que los mandos medios no son consultados, salvo en contadas excepciones, para proponer mejoras que beneficien a la institución.

Esta respuesta llama la atención ya que el 86% de los encuestados corresponde a mandos superiores, lo que significa el reconocimiento de que son sus subordinados los que disponen de mayores elementos para atender las múltiples problemáticas de la entidad paraestatal.

Lo anterior refuerza la necesidad de explorar nuevos esquemas de integración de los órganos de gobierno que permitan elevar los conocimientos específicos de los consejeros sobre cada entidad, así como su disponibilidad de tiempo para involucrarse en las decisiones. Es fundamental que los integrantes de los órganos de gobierno tengan mayor conocimiento de la operación y problemática de las entidades.

Pregunta ¿La falta de certeza de la permanencia de los servidores públicos superiores de las entidades paraestatales en sus encargos limita la obtención de resultados?

- a) Sí
- b) No
- c) Otras (especificar)

Respecto a que si la falta de certeza de la permanencia en sus cargos de los servidores públicos limita la obtención de resultados, el 86% de los encuestados opinaron positivamente.

En materia laboral, las entidades paraestatales se dividen en 2 grupos: las que corresponden al Apartado A constitucional y las del Apartado B. En el caso de las primeras, la separación del cargo implica una liquidación, en tanto que las segundas no tienen dicha percepción. En ambos casos, la incertidumbre de la permanencia en el encargo es constante, lo que implica que los directivos destinen una parte importante de su tiempo a establecer relaciones políticas que les permita una mayor permanencia. De alguna manera, la incertidumbre en el cargo propicia la conformación de cotos de poder, de decisión y de información.

- Pregunta Si su respuesta anterior fue positiva ¿qué considera con mayor viabilidad?
- a) Contratos renovables, previa evaluación de resultados
 - b) Aplicación del servicio civil de carrera para mandos superiores
 - c) Otras (especificar)

De los que contestaron positivamente la pregunta anterior, el 33% propuso el establecimiento de contratos renovables, previa evaluación de los resultados y el 67% restante, la aplicación del servicio civil de carrera para mandos superiores.

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública es requisito indispensable para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional de los servidores públicos.

La reciente Ley del Servicio Profesional de Carrera⁷⁷ es un buen esfuerzo para garantizar, a través de exámenes técnicos, la permanencia en el cargo; sin embargo, no determina quien establecerá el contenido de esos exámenes. A la fecha, esta actividad la realiza el área que contratará la plaza, sin más criterio que el de la persona que formula el examen.

6.2 Normatividad y Seguimiento (Preguntas 11, 13, 28, 29)

La administración pública ha desempeñado un papel esencial para proveer la dotación de servicios básicos a la población, no obstante, deben hacerse esfuerzos mayores para propiciar el cambio requerido en el contexto actual. De hecho, la sociedad mexicana está más informada y reclama mejores servicios gubernamentales así como, mayor honestidad y transparencia en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos. Este reclamo, exige un replanteamiento de la actuación gubernamental para atender de manera eficiente,

efectiva y oportuna las diversas necesidades de la población, al ser ésta la beneficiaria de los bienes y servicios públicos.

Por otra parte, la situación económica y financiera del país demanda mayor racionalidad tanto en la asignación de los recursos públicos como en el ejercicio presupuestario; atención permanente a las dimensiones y al costo de las estructuras administrativas, y una administración de recursos públicos con mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población.

Un factor que ha dificultado la consecución de objetivos en las entidades paraestatales, es la uniformidad en el conjunto de normas que se aplican en la administración de recursos humanos, materiales y financieros. No obstante la gran diversidad de funciones, persiste, entre las entidades paraestatales la aplicación de criterios uniformes en el tratamiento de remuneraciones, horas de trabajo, estructuras orgánicas y escalafones. La falta de una administración diferenciada no permite adaptarse a la naturaleza y condiciones de cada actividad e impide adaptarse a la diversidad de circunstancias a la que se enfrenta una entidad paraestatal.

Pregunta ¿Considera que las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que se aplican por igual al sector central que al paraestatal deben?

- a) Permanecer como están
- b) Tener mayor flexibilidad para el sector paraestatal
- c) Tener mayor flexibilidad, tanto para el sector central como para el paraestatal
- d) Por su naturaleza, que las entidades paraestatales elaboren su normatividad interna y el órgano de gobierno la autorice, lo anterior, en sustitución de las leyes mencionadas
- e) Otras (especificar)

⁷⁷ Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

Respecto a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que se aplican por igual al sector central que al paraestatal, el 36% de los participantes consideró conveniente darle mayor autonomía a los órganos de gobierno para que éstos autoricen su normatividad interna, buscando optimizar la operativa y la continuidad de los proyectos.

Otro 36% consideró que tanto el sector central como el paraestatal deberían tener mayor flexibilidad en la aplicación de esta normatividad. Un 14% se inclinó que esta flexibilidad debe ser solamente para el sector paraestatal y un porcentaje similar que no debe haber cambio en esta materia.

En los comentarios expresados se señaló que los órganos de gobierno y los directores de entidades deberían tener facultades muy precisas para casos específicos (como por ejemplo: licitaciones en las que no existe fallo favorable) para no detener obras y adquisiciones prioritarias. De hecho, tanto la ley de adquisiciones como la de obras públicas consideran excepciones a los procesos de licitación, pero generalmente, dada la aplicación de sanciones, no son utilizadas. Inclusive, esta es una de las principales causas que generan subejercicios presupuestales.

Un aspecto importante de destacar es que tanto en los comités de adquisiciones y de obras públicas, así como en los procesos de licitación, participan los representantes de la SECODAM, sin embargo, en las auditorías, solamente se cuestiona a los directamente responsables de la ejecución de las acciones y no a los que de manera corresponsable participaron en las decisiones, incluidas las instancias de control.

Pregunta ¿La información que proporcionan las entidades paraestatales al sector central (SHCP, Coordinara Sectorial y SECODAM) es? Puede elegir hasta 2 opciones, de acuerdo a la prioridad, con los dígitos 1 y 2.

- a) Suficiente
- b) Insuficiente
- c) Excesiva
- d) Repetitiva
- e) Adecuada

Con respecto a la información que se proporciona al sector central, principalmente a las áreas de contraloría y de auditoría, la calificación fue preocupante ya que el 35% señaló que es repetitiva, el 23% que es excesiva y el 19% insuficiente; solamente el 11% la consideraron suficiente y adecuada.

Considerando que los encuestados, por los diferentes puestos que han ocupado, han sido usuarios y generadores de la información, su descalificación sobre el volumen y tipo de información solicitada adquiere mayor relevancia.

Señalaron que atender los requerimientos de información representa altos costos administrativos y que, en algunos casos, se han creado estructuras y áreas específicas, en ocasiones más grandes que la propia contraloría interna, para atender los requerimientos. Tales volúmenes de información generan inconsistencia de la misma y en ocasiones, falta de oportunidad.

Pregunta De un rango del 1 al 10, señale, de acuerdo a su experiencia ¿cuanto tiempo destina la entidad paraestatal a la preparación de informes, reportes y atención de auditorías?

La mayoría de los participantes considera que más del 40% de su tiempo lo destina a cubrir los requerimientos de información, los cuales ya están incorporados al Sistema Integral de Información.

En el caso de las áreas fiscalizadoras, se destacó que generalmente, un mismo "asunto" es revisado por la contraloría interna, los auditores de la SECODAM, la Auditoría Superior de la Federación y el auditor externo; a todos se les entrega la misma información pero en formatos diferentes.

De acuerdo a la normatividad, corresponde a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, como área de coordinación, diseñar los sistemas para captar información y hacer que las dependencias usuarias los respeten, sin solicitar información adicional.

Pregunta ¿En la normatividad que se aplica a las entidades paraestatales tiene prioridad?
a) Hacer más eficientes los procesos económicos que realizan
b) Garantizar el control de las variables macroeconómicas en las que inciden
c) Otros (**especificar**)

El 38% opinó que la normatividad busca hacer más eficientes los procesos económicos que realizan, el 23% a garantizar las variables macroeconómicas en las que inciden y el 39% se inclinó por otras opciones como son la homologación de los: sistemas de operación, de registro y de control y evaluación; procesos de adquisiciones y de autorización de programas de inversión; fijación de precios y tarifas; y determinación de estructuras orgánicas y niveles salariales.

6.3 Control y Evaluación (Preguntas 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24)

Un elemento que disminuye la atención sobre los resultados es el sistema de vigilancia y control, el cual se orienta principalmente a verificar que se cumpla con el marco jurídico administrativo que rige la actividad de la administración pública, así como a detectar las irregularidades o ilícitos, y únicamente de manera

eventual, a pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.

Pregunta ¿Considera que la evaluación del desempeño, sustentada en los informes de autoevaluación y la opinión de los Comisarios sobre éstos, el cumplimiento de los indicadores estratégicos establecidos en el presupuesto de Egresos de la Federación, los informes de avances y resultados a los órganos de gobierno y las auditorías que realizan las instancias de control son?

- a) **Suficientes. Para evaluar la ejecución de programas y presupuestos, la eficiencia, la calidad de la administración, cumplimiento de objetivos y metas, situación financiera, programas y proyectos rezagados, atención de la demanda, grado de satisfacción de la población objetivo, entre otros.**
- b) Suficientes
- c) Insuficientes
- d) Inútiles

La mayoría de los servidores públicos participantes, 57%, consideran que la evaluación del desempeño, basada en los informes de autoevaluación y la opinión de los Comisarios sobre éstos, el cumplimiento de los indicadores estratégicos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los informes de avances y resultados a los órganos de gobierno y las auditorías que realizan las instancias de control son insuficientes para evaluar la ejecución de programas y presupuestos; la eficiencia, la calidad de la administración; el cumplimiento de los objetivos y metas; la situación financiera, y los programas y proyectos rezagados; la atención de la demanda y el grado de satisfacción de la población objetivo.

Supuestamente, los indicadores de desempeño estratégicos⁷⁸ permitirían evaluar los resultados de una entidad paraestatal en términos de calidad, costos unitarios e importancia de los servicios ofrecidos; así como, medir los efectos que las

⁷⁸ Existen dos tipos de indicadores de desempeño: los de gestión que miden los resultados de operación de la entidad y los estratégicos que miden los impactos económicos de las acciones

acciones tienen en la sociedad y/o en los beneficiarios a los que se orientan los programas.

Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados. Por lo general, se ha omitido medir la contribución del gasto público en función del logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

Entre los comentarios vertidos destaca que casi la totalidad de las entidades disponen de documentos internos sobre su situación operativa, financiera, presupuestal, calidad de bienes y servicios prestados, los cuales son difundidos de manera restringida, ya que al órgano de gobierno se presentan únicamente los que marca la normatividad. Además, la dirección general incluye únicamente lo que desea resaltar, sobre todo en el renglón de logros, por lo que los documentos de autoevaluación se han convertido en promocionales de la administración en turno. Dichos documentos internos incluyen proyecciones a mediano plazo y puede afirmarse que son de mayor calidad que los que se presentan al órgano de gobierno.

Pregunta ¿Qué opina del establecimiento de un esquema de evaluación diseñado especialmente para cada entidad paraestatal o grupo de entidades afines, como es el caso de los centros de investigación, los institutos y hospitales del sector salud, etc.?

- a) Recomendable
- b) No recomendable
- c) Otros (**especificar**)

con respecto de las demandas de la sociedad; éstos últimos son los que se registran en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sobre la posibilidad de modificar los esquemas de evaluación, la totalidad de los encuestados coincidieron en que es recomendable, lo que ratifica los resultados de la pregunta anterior.

Se señaló que la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, escuchando la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, debería redefinir el sistema de evaluación del desempeño y establecer que los reconocimientos y estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, se ligue directamente a la productividad, desempeño y evaluación de los resultados de la entidad.

Pregunta En términos generales, las instancias de control son: el control presupuestal al interior de la entidad paraestatal; la contraloría interna; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que trabaja a través de informes y reportes, comisarios y auditores; auditoría externa y la Auditoría Superior de la Federación. En su opinión ¿deberían suprimirse algunas instancias o en su caso, fusionarse?

- a) Sí
- b) No

Respecto a las áreas de control, se les cuestionó si algunas de éstas debería suprimirse o fusionarse, contestado el 79% de manera afirmativa, lo que significa que se aprecia duplicidad de funciones y de esfuerzos.

Pregunta En el caso de que la respuesta anterior sea positiva, marque con una P las que deberían de permanecer, con una F las que podrían fusionarse y con una D las que podrían desaparecer.

- a) Control presupuestal de la entidad paraestatal
- b) Contraloría interna
- c) Contraloría de la federación
- d) Auditoría externa
- e) Auditoría Superior de la Federación

Las instancias de control siempre han sido cuestionadas por la cantidad de recursos públicos que absorben y los mínimos resultados que obtienen. Sin embargo, tanto en la opinión pública como en las esferas de gobierno se considera que son necesarias para prevenir y combatir la corrupción. Debe señalarse sin embargo, que existen diferentes tipos de instancias de control:

- Las instancias de control presupuestal son las áreas responsables al interior de una entidad paraestatal de verificar que el ejercicio presupuestal se realice conforme a la normatividad establecida y constituyen uno de los principales apoyos de la dirección general en cuanto al destino de los recursos presupuestales.
- La contraloría interna en sus orígenes, se constituyó como una instancia de apoyo a la dirección general, no sólo en materia presupuestal, sino en cualquier otra materia: sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneraciones de personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios; ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales, entre otras. Actualmente, son instancias de apoyo a la SECODAM y les corresponde efectuar el control y la evaluación de las entidades paraestatales. Las contralorías internas son parte integrante de la estructura de la entidad y desarrollan sus funciones conforme a los lineamientos que emite la SECODAM, de la cual dependen los titulares de dichos órganos de control y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.
- La SECODAM actúa en dos vertientes de acción: la de control y la de auditoría. Para la vertiente de control designa en los órganos de gobierno comisarios

públicos cuya principal responsabilidad es evaluar el desempeño general y por funciones de la entidad y realizar estudios sobre la eficiencia con la que se ejercen los recursos públicos. La vertiente de auditorías es la encargada de evaluar el cumplimiento de las responsabilidades en cada uno de los niveles de la administración y en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiere incurrido.

- Las auditorías externas son realizadas por despachos privados designados por la SECODAM, cuyos contratos son con cargo al presupuesto de la entidad paraestatal.
- La Auditoría Superior de la Federación es el órgano de fiscalización del poder legislativo.

En cuanto a los resultados de la encuesta, el 70% consideró que el control presupuestal de la entidad debe permanecer; el 20% propuso su fusión con la contraloría interna y el 10% por su desaparición; esto último bajo el argumento de que son las áreas ejecutoras de los recursos públicos las que deben autorregularse respetando las asignaciones presupuestales autorizadas.

Respecto de la contraloría interna, el 60% de los servidores públicos participantes se inclinaron por su permanencia, el 30% por su fusión y el 10% por su desaparición.

Sólo el 20% de los servidores públicos participantes considera que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe permanecer y el 80% restante considera que debe fusionarse o desaparecer debido a que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con las suficientes atribuciones en la materia.

Estas respuestas son coincidentes con las discusiones que se han realizado los últimos años sobre los resultados obtenidos por la SECODAM en materia de control y fiscalización, ya que de acuerdo con el sentir de los participantes, se desenvuelve más en el ámbito político que en el técnico-administrativo.

En cuanto a las auditorías externas y Auditoría Superior de la Federación, la respuesta fue unánime: el 100% coincide en que es necesaria su permanencia.

Pregunta ¿Considera que las instancias de control?

- a) Apoyan la autonomía de gestión
- b) Limitan parcialmente la autonomía de gestión
- c) Entorpecen la autonomía de gestión

De acuerdo con la Ley Federal para las Entidades Paraestatales, las entidades paraestatales tienen autonomías para atender los asuntos de su competencia, sin embargo, el 50% de los participantes en la encuesta coincidieron en que las instancias de control limitan parcialmente la autonomía de gestión. El 29% consideró incluso que la entorpece y sólo el 21% que la apoyan.

Destacan los comentarios sobre que las instancias de control deberían tener mayor coordinación entre ellas y una aptitud más propositiva y menos intimidatoria; así como el que deberían recibir capacitación para ampliar sus criterios y elementos de opinión.

Pregunta Considera que las instancias de control ¿previenen y combate la corrupción?

- a) Mucho
- b) Poco
- c) Nada

El 72% de los servidores públicos consideró que las instancias de control previenen y combaten en poco la corrupción, el 7% que en nada y el 21% que en mucho. Estas respuestas ratifican el interés de revisar a las instancias de control en cuanto a número atribuciones y formas de trabajo.

El planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para le mejoramiento de la gestión pública, se centra en el abatimiento a la corrupción y la transparencia,⁷⁹ sin embargo, parece no existir respuesta para el cómo lograrlo. Si bien la Ley Federal para las Entidades Paraestatales y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen sanciones para los servidores públicos que incurran en actos de corrupción, lo cierto es que ésta ha permeado a toda la sociedad mexicana, a tal grado que lo que se conoce en el sector público como corrupción, en el sector privado es conocido como "comisiones" o "gastos de representación".

Pregunta ¿Considera que las auditorías externas apoyan a la Dirección General de las entidades en su gestión?

- a) Mucho
- b) Poco
- c) Nada

Con respecto a los auditores externos se cuestionó en cuanto apoyan a las direcciones generales de la entidad en su gestión. El 79% opinó que en poco y el 21% que en mucho.

⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 145

Pregunta ¿Si contestó poco o nada, esto se debe a? Puede marcar más de una.

- a) Mal diseño del programa de auditoría por parte de SECODAM
- b) Inexperiencia y falta de capacidad de los auditores externos
- c) Falta de interés y de profesionalismo ("chambismo") por parte de los auditores externos
- d) Falta de interés de los directivos de las entidades para atender a los auditores durante los procesos de revisión

De los encuestados que respondieron que las auditorías externas apoyan poco en la gestión de la entidad, se les cuestionó sobre las causas que originan esta situación, dando por resultado que el 33% considera que se aprecia falta de interés y de profesionalismo en los auditores externos, el 28% a su inexperiencia y falta de capacidad, el 22% a la falta de interés de los directivos de las entidades para atender las auditorías y el 17% al mal diseño del programa de auditorías por parte de la SECODAM.

Entre los comentarios externados destaca el de los altos costos que representan los auditores, sobre todo si tienen que desplazarse al interior de la república para cumplir sus tareas.

Otro comentario generalizado fue el que cuando los auditores "aprenden" las particularidades de la entidad paraestatal, la SECODAM los cambia de entidad, situación que se explica por la necesidad de prevenir posibles componendas, sin embargo, para la entidad implica un alto costo-aprendizaje, al considerar la capacitación implícita y explícita que se otorga a los auditores externos.

Pregunta De acuerdo con su experiencia, las Contralorías Internas ¿desempeñarían mejor su papel de apoyo a la administración y prevención de la corrupción?

- a) Como actualmente operan dependiendo de la SECODAM
- b) Como originalmente se previeron, dependiendo del Director General de la entidad paraestatal. Considera que el nombramiento se mantiene en la SECODAM y el programa básico de trabajo lo determina la Secretaría y lo complementa el Director General.

Como se comentó anteriormente, la contraloría interna en sus orígenes, constituía una instancia de apoyo a la dirección general en la administración y prevención de la corrupción. Actualmente, son instancias de apoyo a la SECODAM. Al respecto, la opinión de nuestros entrevistados está dividida. El 50% considera que las contralorías internas desempeñan un mejor papel dependiendo de la SECODAM; y el otro 50% considera que deberían depender de la dirección general.

6.4 Desincorporación (Pregunta 27)

Aún cuando este trabajo no pretende analizar los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales, se consideró necesario incluir este apartado, ya que hasta la fecha continúa la discusión, no sólo en México sino a nivel mundial, sobre la necesidad de la intervención del Estado en la economía, lo cual implica su actividad de productor de bienes y servicios, no sólo a través de entidades paraestatales sino también a través de sus órganos desconcentrados.

Pregunta ¿Considera que el Estado Mexicano para impulsar y estimular el desarrollo y crecimiento económico debería?

- a) Continuar con los procesos de privatización. Energéticos, salud, educación, agua, etc.
- b) Reservarse las actuales áreas de influencia
- c) Retomar algunas áreas de influencia privatizadas (**especificar**)
- d) Otras (**especificar**)

El 64% de los servidores públicos opinaron que el Estado Mexicano debería reservarse las actuales áreas de influencia. El 21% que debe retomar algunas áreas privatizadas, sobre todo en el sector agropecuario, en donde existían entidades que atendían a los sectores rurales marginados. El 7% se inclinó por continuar los procesos de privatización en las áreas de energéticos, salud, educación, agua, cuyas actividades son realizadas principalmente por órganos

desconcentrados. El 7% restante opinó que sería recomendable identificar aquellas áreas susceptibles de ser operadas por el sector privado sin violentar la legislación vigente.

Se precisó que en nuestra sociedad, uno de los principales objetivos del Estado debería ser el de garantizar el desarrollo económico y social de la población, lo cual no es posible sin la generación de ingresos suficientes para atender las necesidades, por lo que el límite de la capacidad del Estado para impulsar sus áreas de influencia debería ser la disponibilidad de recursos y no la privatización en sí misma.

6.5 Autonomía de gestión (Preguntas 1, 2, 3, 12, 25, 26)

Nuestra trayectoria profesional en el sector público nos ha permitido observar que los directivos de las entidades paraestatales tienen como una preocupación constante el que la normatividad que aplica a las entidades paraestatales limita su autonomía de gestión, aún cuando la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que éstas gozarán de autonomía para tomar sus decisiones.⁸⁰ Esta preocupación consideramos, se deriva en la mayoría de los casos, de un interés real y sincero por mejorar los resultados económicos de la entidad paraestatal que dirigen.

Si bien las pautas impuestas por el neoliberalismo y la globalización consideran que las empresas tanto del sector privado como del público deben generar más ingresos que egresos para permanecer en el mercado, para que las entidades paraestatales generen mayores ingresos, se requiere que cuenten con recursos

⁸⁰ Véase Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

suficientes para modernizarse tecnológicamente, lo cual en la mayoría de los casos, no es posible ya que los ingresos que generan son enterados a la Federación y sus montos de inversión están condicionados a la cantidad de recursos que recaude la Federación, sin considerar las potencialidades económicas de las entidades.

Para generar mayores ingresos, las entidades paraestatales deberían contar con autonomía para decidir sobre sus potencialidades en el mercado, ya que son las propias empresas las que tienen mayor conocimiento de sus propias capacidades técnicas y humanas, sin embargo, como se señaló, la factibilidad económica de las entidades paraestatales está más influida por la prioridad de controlar las variables macroeconómicas que por su propia razón como empresas.

Particular importancia adquieren los casos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), ya que tanto su privatización total o parcial, como la posibilidad de otorgarles autonomía de gestión, están en la agenda de la discusión nacional del actual régimen, y cuyos resultados necesariamente incidirá en el desarrollo y crecimiento económicos futuro de nuestro país.

Pregunta ¿Otorgar mayor autonomía de gestión a las entidades provocaría? **Puede elegir hasta 2 opciones, de acuerdo a la prioridad, con los dígitos 1 y 2.**

- a) Incremento de la productividad, la eficiencia y la eficacia
- b) Anarquía en el uso de recursos públicos
- c) Mayor aplicación de responsabilidades a servidores públicos
- d) Mayores probabilidades de actos de corrupción
- e) No se apreciarían cambios con relación a la situación actual
- f) Otras (**especificar**)

El 50% de los entrevistados opinó que si las entidades paraestatales contaran con autonomía de gestión, se apreciaría un incremento de su productividad, eficiencia

y eficacia y sólo el 4% consideró que se observaría anarquía en el uso de los recursos públicos.

Aún cuando nuestros encuestados están convencidos del impacto positivo que tendría una mayor autonomía de gestión, el fantasma de la corrupción se hizo presente al considerar un 29% la posibilidad de que los servidores públicos fueran objeto de responsabilidades y un 17% se inclinó por la probabilidad de mayores actos de corrupción.

Hubo coincidencias en cuanto a que la mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales debe venir acompañada de lineamientos claros y precisos sobre las facultades de decisión el interior de la propia entidad, ya que la Ley Federal para las Entidades Paraestatales es ambigua y sin delimitaciones; así como de señalamientos sobre la normatividad que se cancela o se sustituye.

Pregunta De los siguientes elementos, cuáles a su juicio ¿entorpecen la autonomía de gestión? **Puede elegir hasta seis opciones, de acuerdo a su prioridad, utilizando los dígitos del 1 al 6; en caso de que elija la opción g), las demás casillas deben permanecer en blanco.**

- a) La normatividad. Considera la emitida por el Poder Legislativo, la SHCP y las instancias de control.
- b) Sindicatos no participativos
- c) Incertidumbre en la permanencia del cargo
- d) Insuficiencia en los montos presupuestales
- e) Personal no calificado
- f) Coordinación Intersecretarial. **Entidad paraestatal-coordinadora sectorial-SHCP.**
- g) Ninguna

Los participantes consideran que la normatividad es la principal causa del entorpecimiento de la autonomía de gestión; la segunda causa fue atribuida al personal no calificado; la tercera correspondió a la falta de coordinación

intersecretarial, seguida de sindicatos no participativos. Llama la atención que la insuficiencia de recursos presupuestales no es considerada como causa del entorpecimiento de la autonomía.

La apreciación de nuestros entrevistados es que el exceso de normas en las entidades ocasiona importantes subejercicios en los programas de inversión, en tanto que la insuficiencia presupuestal ocasiona el diferimiento de proyectos de impacto económico. Se señaló inclusive como absurdo el "aplicar a las entidades paraestatales la misma normatividad del sector central", sin reconocer la diversidad de las acciones que realizan las entidades paraestatales.

La coordinación intersecretarial que se da entre las entidades paraestatales, la coordinadora sectorial y la SHCP, aún cuando ocupó el tercer en importancia, fue altamente cuestionada, debido a que ocasiona retrasos en la ejecución de las acciones.

Cabe destacar que los propios entrevistados consideran que los equipos directivos en un 60% de los casos desconocen la normatividad y los elementos básicos de la política económica, lo cual restringe la capacidad de gestión.

Pregunta Considera que en los últimos años ¿las acciones de simplificación administrativa orientadas a apoyar la autonomía de gestión?

- a. Han propiciado un avance significativo
- b. Se aprecian avances mínimos
- c. Se mantienen sin cambio
- d. Ha dificultado la gestión

La totalidad de los encuestados coinciden en que las acciones de simplificación no presentan avances significativos, de hecho el 72% considera que los avances son mínimos, el 7% que no se aprecian cambios y el 21% que han dificultado la

gestión. Esta apreciación de los responsables de la gestión paraestatal resulta preocupante sobre todo si se considera la opinión de aquellos que en lugar de avances aprecian retrocesos, lo que debería obligar a las autoridades responsables de la normatividad a tomar decisiones para reformular el programa de simplificación administrativa, para que sus acciones se reflejen en menores cargas de trabajo, mayor eficacia en el desarrollo de las tareas sustantivas de las entidades y mayor satisfacción de la población usuaria de servicios públicos.

Pregunta ¿Los convenios de desempeño, de saneamiento financiero, etc., amplían la autonomía de gestión?

- a) En mucho
- b) En nada
- c) La disminuyen

Respecto de los convenios de desempeño que dentro de sus premisas está la de promover la autonomía de gestión, el 50% de los servidores públicos opinaron que no la amplían y el 33% se inclinó por que la disminuyen. Comentaron que este tipo de convenios se ha desvirtuado con el tiempo, por lo que es necesario revisarlos con base en los compromisos programáticos, presupuestales y financieros, permitiendo que la entidad realice los movimientos internos necesarios bajo su responsabilidad.

Pregunta De acuerdo con su opinión ¿el otorgamiento de la autonomía presupuestal a PEMEX y CFE provocaría?

Tecnología:

- a) Actualización tecnológica
- b) Se mantendría el ritmo de actualización

Precios:

- a) Aumentarían
- b) Disminuirían
- c) Se mantendrían

Prestación de Servicios:

- a) Se garantizaría la cobertura
- b) Se mantendría el riesgo futuro en la atención de la demanda

Finanzas Públicas. Puede decidir por más de una opción.

- a) Dispendio de recursos
- b) No se apreciarían cambios relevantes en los resultados
- c) Presiones en el nivel del déficit y endeudamiento públicos
- d) Aumento del gasto e inversión públicos
- e) No se apreciarían cambios importantes en los montos de gasto e inversión público
- f) Menores ingresos para la Federación

Con respecto a los impactos que tendría el otorgar autonomía presupuestal al sector energético –principalmente a PEMEX y CFE- las opiniones fueron muy divididas:

Tecnología. El 90% considera que habría una actualización y el 10% que se mantendría el actual ritmo de actualización tecnológica.

Precios. El 44% se inclinó a que éstos aumentarían, el 22% que disminuirían y el 33% a que se mantendrían.

Prestación de servicios. El 50% coincidió en que se garantizaría la cobertura y el 50% restante a que se mantendría el riesgo futuro de atención de la demanda.

Finanzas públicas. El 41% de las respuestas se concentró en que aumentaría el gasto y la inversión pública; el 35% en que disminuirían los ingresos de la Federación; el 18% en que no se apreciarían cambios en los resultados y el 6% en que habría presiones al déficit y al endeudamiento públicos. Cabe resalta que ninguno de los participantes eligió la opción correspondiente al dispendio de recursos.

Pregunta De acuerdo con su experiencia ¿usted recomendaría la autonomía presupuestal para PEMEX y CFE?

- a) Sí ()
- b) No ()

El 92% está de acuerdo en otorgarle autonomía presupuestal a PEMEX y CFE, en tanto que el 8% restante no lo están. Aún cuando la mayoría apoya la autonomía presupuestal de estas dos entidades, comparten la opinión de fijar parámetros de interés nacional y social como guías de acción para cancelar el riesgo de que se rijan exclusivamente bajo criterios mercantiles.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 plantea para la industria eléctrica una revisión profunda de su marco normativo y regulatorio y establece que no implica una privatización de empresas paraestatales sino una inversión privada complementaria. Señala también que "es necesario explorar nuevas posibilidades de inversión pública y privada, sin perder de vista que el gasto en infraestructura debe responder a criterios de beneficio social y de eficiencia en la asignación de recursos."⁸¹ En materia energética establece como objetivo para el 2006, el contar con empresas de alto nivel con capacidad de abasto suficiente, estándares de calidad y precios competitivos.⁸² Se considera, sin embargo, que en la práctica se está realizando la privatización de estas entidades, tanto a empresarios nacionales como extranjeros, a través de recursos jurídicos.

Los comentarios extemados por nuestros entrevistados y encuestados reflejan una seria preocupación por encontrar propuestas que posibiliten la autonomía presupuestal de PEMEX y CFE, así como de una reforma fiscal que garantice la obtención de los ingresos públicos, ya que estas entidades son importantes fuentes de financiamiento del gasto público, por lo que otorgarles la autonomía presupuestal es prácticamente imposible sin una reforma fiscal previa.

⁸¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 109

CONCLUSIONES

- La discusión sobre la intervención del Estado en la economía y los aspectos relacionados con el sector paraestatal continúan vigentes, dada la permanencia de 203 empresas paraestatales, destacando 2 de ellas por sus importantes efectos en la economía de nuestro país: Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- El papel del Estado en la economía ha sido fundamental en el establecimiento de las condiciones bajo las cuales se organizan los individuos de una sociedad y que, en su calidad de personas privadas, realizan los actos económicos para satisfacer sus necesidades sociales. Uno de los objetivos de su intervención ha sido el de apoyar al sector privado, mediante la creación de infraestructura básica y la asunción de los riesgos de las inversiones, para promover el desarrollo y crecimiento económico y social.
- El Estado mexicano, en el contexto globalizado, debe continuar siendo responsable de la protección de los derechos sociales en materia de educación, salud, vivienda y previsión social, así como retomar su participación en la economía, principalmente en el sector agropecuario cuyos desequilibrios limitan la competencia igualitaria y en el sector energético, dada su importancia estratégica en las negociaciones comerciales internacionales.
- El sector paraestatal ha contribuido en gran medida al desarrollo de la empresa privada en nuestro país, no precisamente por el volumen de su producción, sino por el tipo de insumos que producían. La intervención del Estado en la economía debería orientarse hacia formas más eficientes del

⁸² Idem, p. 111

funcionamiento de las empresas públicas; ya sea por medio de la generación de bienes y servicios a precios competitivos o mediante el impulso de nuevas actividades productivas.

- Para el sector paraestatal mexicano resulta difícil convivir en el ámbito neoliberal, no por su "eficiente o ineficiente" accionar en el mercado, sino por la inconformidad de los consumidores para pagar los precios reales de los bienes y servicios producidos por el Estado, así como por la normatividad que se les aplica sin diferenciar sus características de operación, los bienes y servicios que producen y su capacidad para generar ingresos propios.
- El retraimiento del gasto y la inversión pública y la excesiva consideración acerca de las bondades del mercado e inversión privada han reforzado la tendencia de la reducción del nivel de actividad económica, con la consecuente pérdida de empleos. Si las principales metas del país son recuperar la capacidad de crecimiento y la generación de empleos, el Estado deberá seguir participando en la economía, para propiciar formas más eficientes y equilibradas en el desarrollo económico.
- La planeación adquiere relevancia cuando la economía presenta signos de agotamiento y los mecanismos del mercado son insuficientes para alentar el desarrollo económico, por lo que la planeación ha sido una herramienta útil para priorizar el destino, monto y ritmo de ejecución de los recursos económicos.
- Desde 1983, se modificaron los artículos 25, 26 y 28 constitucionales para reconocer lo que formalmente ya se daba desde años atrás: la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado y la concurrencia en el desarrollo

económico nacional de los sectores público, social y privado. También en esos años, se elevó a rango constitucional, la planeación económica del desarrollo nacional y el sistema de planeación democrática.

- El sistema nacional de planeación de nuestro país parte del reconocimiento del sistema de economía mixta. Las áreas estratégicas señaladas en la Constitución han sido modificadas para satisfacer los objetivos de la política de desincorporación. Resulta urgente consensuar entre la población y no sólo en la esfera gubernamental, las áreas estratégicas que debería reservarse el Estado, así como las modalidades de su participación en la economía, lo que permitiría establecer un frente común ante los embates y presiones nacionales e internacionales sobre la privatización de entidades consideradas estratégicas para el desarrollo del país, el límite de la capacidad del Estado para impulsar sus áreas de influencia debería ser la disponibilidad de recursos y no la privatización en sí misma.
- Debido a los importantes cambios económicos y la transformación del país y de su entorno de los últimos veinte años, la Ley de Planeación y los artículos constitucionales que la soportan deberían ser revisados, como parte de la reforma del estado y de las reformas estructurales que durante varios años se han discutido en los foros parlamentarios, de campaña, académicos y empresariales, entre los más importantes. Uno de ellos, debería ser la incorporación de la planeación a largo plazo, ya que la legislación mexicana no permite que ésta rebase el espacio sexenal. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se aprecia un esfuerzo aunque tibio al incorporar la visión del México en el año 2025.

- La Ley de Planeación estableció la creación del sistema nacional de planeación; en su artículo 13 señala que las disposiciones reglamentarias establecerán las normas de organización y funcionamiento a que deberán sujetarse las actividades relativas a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas. A la fecha, no se ha emitido el citado reglamento.
- La Ley de Planeación prevé la participación de los diversos grupos sociales con el propósito de que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas; de los 4 planes que han sido publicados desde 1983, no se tiene conocimiento de que alguno de ellos haya sido actualizado a partir de la participación ciudadana.
- En las pasadas administraciones se "cubría formalmente" la participación social en la planeación, ya que el Gobierno utilizaba la infraestructura del partido en el poder -el PRI- para realizar "una consulta" preferentemente entre las organizaciones y grupos que le eran afines. En la presente administración, aún estas formalidades fueron descuidadas, aunque con los mismos resultados: un proceso de planeación altamente centralizado, con políticas unilaterales y con un continuismo del modelo económico implantado desde los años ochenta.
- A la fecha, no existe una legislación clara sobre como debe realizarse la consulta popular, la cual en estos momentos sería de gran utilidad para consensuar el futuro del sector energético y del sector salud, como decisiones inmediatas.

- La Ley de Planeación y el sistema de planeación confieren alta importancia al programa operativo anual, en la práctica, éste ha desaparecido del proceso de programación-presupuestación. Las razones de la cancelación de la prioridad del POA no están expresadas en documentos oficiales, suponemos que se debe a que la planeación estratégica otorga mayor relevancia a la elaboración de un plan estratégico. En su último año de elaboración, el programa operativo anual de las entidades paraestatales, sólo contenía algunos formatos y una breve reseña de las repercusiones en la entidad al considerar escenarios restringidos o ampliados de gasto.
- El esquema de planeación en México no incluye aspectos relevantes ni particulares sobre el quehacer del sector paraestatal y solo considera que las entidades deben elaborar sus programas institucionales.
- A partir de 1997 se inició una reforma administrativa cuyo principal propósito fue el de modificar el comportamiento de los servidores públicos para procurar que asuman conductas de mayor responsabilidad y calidad en el trabajo. A partir de esta reforma, el esquema de planeación fue modificado para incorporar a la planeación estratégica como el soporte teórico del sistema de planeación.
- La planeación estratégica establece que los directivos deben tener una visión clara y precisa de la administración futura de la empresa. En el sector público esta responsabilidad continúa en las áreas de planeación y de manera particular, en las áreas de presupuesto.
- Los indicadores estratégicos deberían reflejar el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto de las acciones realizadas por las instituciones públicas.

A la fecha, no se cuenta con indicadores estratégicos representativos de los objetivos y las acciones que se pretende medir. Es común el uso de indicadores estratégicos poco significativos y en el mejor de los casos, corresponden a indicadores de gestión que miden la capacidad operativa de las entidades, y no la satisfacción de la demanda. Si observamos los indicadores estratégicos incorporados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, se aprecia que la mayoría no cumplen con los elementos enunciados por la propia normatividad.

- La problemática más importante se aprecia en la asignación de los recursos presupuestales a las actividades programadas, ya que la contabilidad de las entidades no permite, en la mayoría de los casos, obtener datos históricos que permitan calcular sobre bases numéricas los recursos requeridos para cada indicador estratégico, por lo que es frecuente observar que las asignaciones presupuestales se realizan a través de estimaciones porcentuales, lo que desvirtúa también el seguimiento del ejercicio presupuestal, su cierre y en consecuencia, su control y evaluación.
- Otra problemática que genera cargas de trabajo y conflictos, es que las áreas sustantivas de las entidades, ante la incertidumbre o "posibilidad" de que les ajusten el presupuesto o el personal, hacen un gran esfuerzo para presentar el mayor número de procesos y proyectos e inclusive, llegan a calificar actividades como procesos o proyectos, situación que las áreas presupuestales deben corregir consolidando planteamientos para incorporarlos a la propuesta de estructura programática.
- Un factor que ha dificultado la consecución de objetivos en las entidades paraestatales, es la uniformidad en el conjunto de normas que se aplican en la

administración de recursos humanos, materiales y financieros, no obstante su gran diversidad de funciones. La falta de una administración diferenciada no permite ajustarse a la naturaleza y condiciones de cada actividad e impide adaptarse a la diversidad de circunstancias a la que se enfrenta una entidad paraestatal. El exceso de normas en las entidades y principalmente en las consideradas estratégicas, vinculadas de manera directa con el desarrollo económico del país, ocasiona subejercicios importantes en los programas.

- La normatividad aplicada por el Gobierno Federal en las entidades paraestatales no ha permitido el incremento de su autonomía de gestión y por tanto, de su modernización por la ausencia de políticas específicas y conceptos técnicamente consensuados.
- La normatividad establece que todas las entidades deben buscar la rentabilidad económica a la par de satisfacer los objetivos de carácter social para los cuales fueron creadas. Lo anterior hace que se evalúe con el mismo criterio a entidades en sí heterogéneas tanto en sus objetos de creación como en su capacidad de generar ingresos propios. Dado el pequeño universo actual del sector paraestatal debería establecerse un marco normativo diferente para cada tipo de entidad paraestatal, agrupando, por un lado, a las que están en posibilidad de generar recursos propios, y por otro, a las que atienden necesidades básicas de la población, asumiendo de una manera clara y precisa los costos que se generen, a través del gasto público.
- Un criterio que rige en la actualidad es que las entidades paraestatales deben generar más ingresos que egresos, sin embargo, no se considera que para que las entidades paraestatales generen mayores ingresos, se requiere que cuenten con recursos suficientes para modernizarse tecnológicamente, lo cual

en la mayoría de los casos, no es posible ya que los ingresos que generan son enterados a la Federación y sus montos de inversión están condicionados a la cantidad de recursos que recaude la Federación, sin considerar las potencialidades económicas de las entidades.

- Para generar mayores ingresos, las entidades paraestatales deberían contar con autonomía financiera para decidir sobre sus potencialidades en el mercado, ya que son las propias entidades las que tienen mayor conocimiento de sus capacidades. La factibilidad económica de las entidades paraestatales está influida más por la prioridad de controlar las variables macroeconómicas que por su propia razón como empresa.
- La relevancia que para las últimas administraciones tiene el control de las variables macroeconómicas, en nuestro caso, del déficit público, tanto los recursos fiscales como los recursos propios de las entidades paraestatales son tratados con el mismo rigor normativo, lo cual limita la autonomía presupuestal de las entidades, inclusive para generar ingresos propios.
- Los directivos de las entidades del sector paraestatal consideran que la normatividad limita la autonomía de gestión de las entidades. La normatividad también deja márgenes a los directivos que toman decisiones, los cuales no necesariamente coinciden con los objetivos de política económica establecidos por el Ejecutivo Federal.
- El presupuesto de egresos es sin duda, el instrumento de planeación más efectivo del Gobierno Federal, ya que como dice el maestro Carlos Tello "...que quizá no haya un asunto de mayor trascendencia en la vida nacional que el presupuesto; es la forma específica, concreta, con que el Estado

interviene en la economía nacional, no solamente porque fija un marco macroeconómico, sino también establece precios clave de la economía nacional, el precio del dinero, el precio de la mano de obra, el precio de las divisas, precios fundamentales en torno a los cuales los distintos agentes, sobre todo los privados actúan.⁸³

- Su formulación sin embargo presenta deficiencias importantes. Los lineamientos de la política de gasto público se han vuelto recurrentes y repetitivos al señalar permanentemente la austeridad presupuestal, la no creación de plazas, la compactación de estructuras orgánicas, el privilegio de la inversión pública sobre el gasto corriente, la prioridad de los proyectos de inversión en proceso sobre los proyectos nuevos, promover el impacto social y regional, y la restricción de la adquisición de vehículos y de bienes muebles e inmuebles. Estos lineamientos se han vuelto tan comunes que han perdido su relevancia e inclusive, su lectura y análisis ha sido omitida por los directivos, con excepción de los lineamientos sobre plazas, salarios y estructuras orgánicas.
- Buena parte de esos lineamientos son una ratificación del Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal y de los programas de austeridad y de ahorro presupuestal; los cuales a su vez, se repiten en el decreto de presupuesto de egresos de la federación. Los lineamientos están más enfocados a la contención del gasto corriente que a impulsar y dar precisión al impacto económico y social del gasto.

⁸³ Gaceta de Economía 190, Órgano Informativos de la Facultad de Economía, U.N.A.M., 25 de noviembre de 2002.

- Sobre la magnitud de los rangos presupuestales, los márgenes de maniobra para elevarlos han venido disminuyendo con los años. Las negociaciones de las coordinadoras sectoriales con la SHCP son prácticamente nulas, a tal grado que para el presupuesto 2003, algunas coordinadoras sectoriales cabildearon con la Cámara de Diputados mayores asignaciones presupuestales, que no es otra cosa que intentar modificar la propuesta presidencial por áreas del propio Ejecutivo Federal.
- Cuando se formula el proyecto de presupuesto de egresos, los criterios generales de política económica que establece el marco macroeconómico (crecimiento del PIB, déficit público como porcentaje del PIB, tipo de cambio, inflación esperada, tasa de interés de referencia y política salarial) están aún en revisión y pueden cambiar hasta el momento de presentarse al Congreso de la Unión. Esta situación sólo podría ser salvada si primero se presentarán los criterios de política económica y en forma posterior, el proyecto de presupuesto y la Ley de Ingresos sustentados en esos criterios de política económica. Se debería revisar con el poder legislativo la conveniencia de entregar con antelación los criterios de política económica y posteriormente el apartado presupuestal y la Ley de Ingresos.
- En la administración pública es poca la importancia que se otorga a la etapa de calendarización de los recursos presupuestales; para nosotros es precisamente una de las más importantes, ya que a través de ella, se controla, junto con otras variables, el ritmo del crecimiento de la economía.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con otros instrumentos para desfasar el ejercicio presupuestal, como son: los programas de ahorro y austeridad, retraso en la ministración de recursos fiscales, desfase en la

autorización del programa de inversiones y de la autorización de incrementos salariales, lo cual se aprecia totalmente válido para el control de la economía, pero coloca a las entidades paraestatales en dificultades serias para cumplir con sus objetivos y metas como unidades económicas.

- Durante este sexenio y el pasado no se ha vuelto a revisar la normatividad presupuestal sobre adecuaciones presupuestales. Las entidades paraestatales tiene facultades para realizar adecuaciones internas (afectaciones delegadas) durante el ejercicio presupuestal, sin embargo, los movimientos entre programas son consideradas externas (afectaciones no delegadas).

El trámite de autorización de estas últimas es altamente burocrático: autorización del órgano de gobierno para remitirlas a la coordinadora sectorial, de éstas a la SHCP y al interior de ésta, dependiendo del tipo de movimiento, su autorización puede involucrar a varias direcciones generales como es el caso de aquellas que utilizan crédito externo o están siendo ejecutadas como proyectos multianuales o de infraestructura productiva de largo plazo. Este tema debe revisarse para desconcentrar las decisiones a los órganos de gobierno de las entidades, dejando la responsabilidad de emitir los lineamientos a la coordinadora sectorial y a la globalizadora.

- Los montos máximos para licitaciones públicas, adjudicación directa y por invitación se han ampliado con relación a la inflación, sin embargo, se considera que las leyes de adquisiciones y de obras públicas deben ser más flexibles para que respondan en mayor medida a los reclamos operativos y contingentes de las entidades paraestatales.

- El mayor conocimiento de la gestión y operación de las entidades paraestatales y de la manera como deben atenderse sus diversas problemáticas, lo tienen los mandos medios de la coordinadora sectorial así como los mandos medios de la SHCP y de la SECODAM. Los equipos directivos desconocen la normatividad y los elementos básicos de la política económica, lo cual restringe la capacidad de gestión. De igual manera, es fundamental que los integrantes de los órganos de gobierno tengan mayor conocimiento de la operación y problemática de las entidades.
- Los consejeros de un órgano de gobierno no asumen su responsabilidad en la toman decisiones. Cuando una entidad paraestatal es cuestionada por ineficiencias, resultados negativos e incluso operaciones indebidas, la responsabilidad recae exclusivamente en los directivos de las entidades, sin que la opinión pública sepa que las decisiones económicas corresponden a los integrantes de los órganos de gobierno.
- Es necesario reivindicar y revalorar al órgano de gobierno para constituirlo en una instancia en donde realmente se discutan las acciones que deben realizarse, con un conocimiento profundo de la entidad y con plena conciencia de la política económica a seguir, ya que persisten algunas entidades paraestatales que tienen gran importancia económica para el país.
- Para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, se deberían transferir responsabilidades de la SHCP a los órganos de gobierno de las entidades, como son: la autorización de los programas de inversiones y sus adecuaciones durante el ejercicio, determinación de programas de ahorro, modificación del presupuesto integral.

- Persiste una fuerte concentración de las decisiones tanto de las dependencias globalizadoras hacia las dependencias coordinadoras de sector, como de las coordinadoras de sector hacia sus entidades coordinadas, lo que ocasiona retrasos en la ejecución de las acciones.
- En cuanto a la información pública de interés general, en los últimos años, la población ha tenido mayor acceso a través de páginas web; sin embargo, tanto las entidades paraestatales como las áreas del Gobierno Federal, deciden que incluyen lo que da por resultado una gran heterogeneidad en la información, alguna de gran valía y otra de escasa relevancia.
- La información que se proporciona al interior del sector público, principalmente a las áreas de contraloría y auditoría es repetitiva, excesiva e insuficiente. La atención de requerimientos de información representa altos costos administrativos y en algunos casos, se han creado estructuras y áreas específicas para atender esos requerimientos. Se estima que las áreas "auditable" de las entidades destinan más del 40% de su tiempo a la atención de requerimientos de información.
- Durante años y aún más, durante sexenios, las entidades paraestatales han solicitado que se respete como canal único al sistema diseñado para tal fin - Sistema Integral de Información- sin que a la fecha, se tengan resultados positivos. Es de hacer notar que la mayoría de los usuarios, incluida la propia SHCP, no utilizan la información registrada en el Sistema Integral de Información.
- La transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos y el combate a la corrupción ha sido una bandera política desde la administración

de Miguel de la Madrid, y con mayor énfasis en la actual administración. Las instancias de control siempre han sido cuestionadas por la cantidad de recursos públicos que absorben y los mínimos resultados que se obtienen, sin embargo, tanto en la opinión pública como en las esferas de gobierno se considera que son necesarias para prevenir y combatir la corrupción.

- Son múltiples las instancias de control que intervienen en una entidad paraestatal y al estar perfectamente ubicadas las "áreas auditables" -áreas ejecutoras de gasto y áreas de presupuesto y finanzas- las revisiones se vuelven repetitivas en cuanto a los periodos revisados y sus alcances. Un mismo tema puede ser revisado por varias de las instancias de control en un mismo periodo; la información es la misma pero con presentaciones y desgloses diferentes. En algunos casos, se realizan auditorías de manera simultánea o lo que es más desgastante para el servidor público, al terminar un auditor sus trabajos, inicia otro.
- En los diversos comités que existen en una entidad paraestatal, así como en los procesos de licitación y enajenación, participan las instancias de control y sin embargo, en las auditorías, solamente se cuestiona a los responsables de la ejecución de las acciones y no a los que de manera corresponsable participan en las decisiones, incluidas las instancias de control. Debería existir una actitud más propositiva y menos intimidatoria entre las instancias de control, así como mayor capacitación para ampliar sus criterios y elementos de opinión.
- Otra preocupación sobre las instancias de control, es la relativa a las auditorías externas. La contratación de auditores ajenos a la administración pública se justifica ampliamente dada la posibilidad de realizar evaluaciones

sin que influyan intereses creados; en la práctica, se aprecia falta de interés y de profesionalismo en los auditores externos, inexperiencia y falta de capacidad. Es común que las áreas auditadas capaciten implícita y explícitamente a los auditores externos, los cuales supuestamente deberían tener mayor conocimiento que el evaluado.

- Aunque la SECODAM y los contralores internos pertenecen al poder ejecutivo y la Auditoría Superior de la Federación al poder legislativo, se debería reflexionar sobre mecanismos que mejoraran su coordinación o en el mejor de los casos, sobre la forma de fusionarlas y evitar con esto duplicidades. Si bien la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos y el combate a la corrupción ha sido una bandera política, el sentir de la población es que el combate a la corrupción no muestra avances.
- El control económico y social que en resumen es el de vigilar que la ejecución de los programas y presupuestos se dirijan a los objetivos y prioridades del Plan Nacional, en la práctica no se realiza. Los informes de ejecución del Plan son presentados sin mayor trascendencia.
- Se aprecia que no existen parámetros relevantes para evaluar la gestión y la eficacia de las acciones, atendiendo a la naturaleza de las actividades. El informe de gobierno es un documento altamente cuestionado por la opinión pública y en particular, por los legisladores de oposición; en el mejor de los casos, las comparecencias se convierten en debates políticos, pasando a segundo término el objetivo primario que es la evaluación del gasto público y el avance de las metas y los programas.

- La cuenta pública es uno de los principales instrumentos de evaluación, ya que contiene el ejercicio real de los recursos presupuestarios y las metas alcanzadas, sin embargo, en la práctica se utiliza como instrumento de control y en documento base para elaborar programas de auditoría, particularmente, sobre gasto público.
- Los informes de autoevaluación, al contar los directores generales de las entidades paraestatales con la prerrogativa de decidir que incluir y como incluirlo, en la mayoría de las entidades podemos comparar este documento con el informe presidencial, esto es sólo satisface al que lo presenta.
- No todo es negativo en materia de evaluación. En las entidades se han desarrollado sistemas internos de evaluación que permiten la disponibilidad de documentos altamente valiosos para la toma de decisiones, los cuales sin embargo, no tienen la misma divulgación y presencia de aquellos que estable la normatividad.
- Un factor que ha dificultado la evaluación de los resultados de las entidades paraestatales, lo constituye la incertidumbre de la permanencia de los servidores públicos en sus cargos, lo que implica la falta de continuidad en los programas, así como el que los directivos destinen parte importante de su tiempo a establecer relaciones políticas que les permita una mayor permanencia. De hecho, los principales elementos que se consideran en la designación de los tres primeros niveles de dirección es la afinidad política y las relaciones personales más que la capacidad técnico-administrativa.
- El servicio profesional de carrera en la administración pública es indispensable para garantizar la adecuada selección y desarrollo profesional de los

servidores públicos. Para su aplicación, se deben establecer los mecanismos de evaluación de los postulantes a algún cargo. Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, deben ligarse directamente a la productividad y desempeño.

- Otro elemento que disminuye la atención sobre los resultados económicos de las entidades paraestatales es que el sistema de vigilancia y control se orienta principalmente a verificar que se cumpla con el marco jurídico administrativo, así como a detectar las irregularidades o ilícitos y únicamente de manera eventual, a revisar los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.
- Las acciones de simplificación no presentan avances significativos, inclusive en algunos casos, han dificultado la gestión lo que debería obligar a las autoridades a reformular el programa de simplificación administrativa, para que sus acciones se reflejen en menores cargas de trabajo, mayor eficacia en el desarrollo de las tareas sustantivas de las entidades y en la satisfacción de los usuarios de servicios públicos.
- Tradicionalmente, el desempeño de las entidades paraestatales se ha evaluado en función de los niveles de gasto autorizados y los montos ejercidos. En general, se ha omitido medir la contribución del gasto público en el logro de los objetivos, lo cual se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir. La Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, escuchando la opinión de la Auditoría

Superior de la Federación, debería redefinir el sistema de evaluación del desempeño.

- Aún cuando la autonomía presupuestal de las entidades paraestatales no es una realidad, las políticas de interés nacional y social deberían ser revisadas y consensuadas para determinar la nueva misión y visión del sector paraestatal, o si debe manejarse con criterios exclusivamente mercantiles.
- En el caso particular de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad, la autonomía presupuestal será pospuesta al menos en el corto plazo, por dos premisas fundamentales: la insuficiencia de ingresos y su impacto en el déficit público y la cancelación para el Ejecutivo Federal de la utilización del argumento para privatizar otras actividades.
- Existe una seria preocupación por encontrar propuestas que posibiliten la autonomía presupuestal de PEMEX y CFE, así como de una reforma fiscal que garantice la obtención de los ingresos públicos, ya que estas entidades son fuentes importantes de financiamiento del gasto público, por lo que otorgarles la autonomía presupuestal es prácticamente imposible sin una reforma fiscal previa.
- Con respecto a la autonomía presupuestal de otras entidades paraestatales, consideramos que su revisión quedará pendiente hasta conocer la decisión que se adopte en el sector energético.
- Si bien la autonomía presupuestal en esta materia está cancelada hasta en tanto no ocurra una reforma fiscal que permita acrecentar los ingresos públicos, para que en contraparte se libere la utilización de ingresos propios o

se modifique la carga fiscal en particular en el sector energético, se podría avanzar de manera muy importante al transferir responsabilidades de la SHCP a los órganos de gobierno de las entidades, como es la autorización de los programas de inversiones y sus adecuaciones durante el ejercicio.

ANEXO 1

RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2002 ⁸⁴

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	1. Instituto Mexicano de la Radio
	2. Talleres Gráficos de la Nación
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	4. Casa de Moneda de México
	5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
	6. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
	7. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
	8. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
	9. Pronósticos para la Asistencia Pública
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	10. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
	11. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
	12. Instituto Nacional Indigenista
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	13. Comisión Nacional Forestal
	14. Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación)
	15. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
	16. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE ENERGÍA	17. Comisión Federal de Electricidad
	18. Instituto de Investigaciones Eléctricas
	19. Instituto Mexicano del Petróleo
	20. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
	21. Luz y Fuerza del Centro
	22. Pemex Exploración y Producción
	23. Pemex Gas y Petroquímica Básica
	24. Pemex Petroquímica
	25. Pemex Refinación
	26. Petróleos Mexicanos
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	27. Centro Nacional de Metrología
	28. Consejo de Recursos Minerales
	29. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	30. Colegio de Postgraduados
	31. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación)
	32. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
	33. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 2002.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	34.	Productora Nacional de Semillas
	35.	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
	36.	Caminos y Puertos Federales de Ingresos y Servicios Conexos
	37.	Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
	38.	Servicio Postal Mexicano
	39.	Telecomunicaciones de México
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	40.	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
	41.	Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
	42.	Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
	43.	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
	44.	Centro de Investigaciones en Química Aplicada
	45.	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
	46.	Colegio de Bachilleres
	47.	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
	48.	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
	49.	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
	50.	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
	51.	Consejo Nacional de Fomento Educativo
	52.	El Colegio de la Frontera Sur
	53.	Fondo de Cultura Económica
	54.	Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
	55.	Instituto Mexicano de Cinematografía
	56.	Instituto Mexicano de la Juventud
	57.	Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
	58.	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
	59.	Patrón de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
SECRETARÍA DE SALUD	60.	Hospital General de México
	61.	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
	62.	Hospital Infantil de México Federico Gómez
	63.	Instituto Nacional de Cancerología
	64.	Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
	65.	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
	66.	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
	67.	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
	68.	Instituto Nacional de Pediatría
	69.	Instituto Nacional de Perinatología
	70.	Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
71.	Instituto Nacional de Salud Pública	
72.	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	73.	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
	74.	Instituto Nacional de Ciencias Penales
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA		

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS	75. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
	76. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
	77. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
	78. Instituto Mexicano del Seguro Social
	79. Instituto Nacional de las Mujeres
	80. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	81. Notimox, S.A. de C.V.
	82. Periódico El Nacional, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	83. Agroasomox, S.A.
	84. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación)
	85. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.
	86. Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C.
	87. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C.
	88. Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.
	89. Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.
	90. Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C.
	91. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.
	92. Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.
	93. Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C.
	94. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.N.C.
	95. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S.N.C.
	96. Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.
	97. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
	98. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
	99. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
	100. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
	101. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
	102. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
	103. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	104. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
	105. Nacional Financiera, S.N.C.
	106. Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación)
	107. Productora de Cospelles, S.A. de C.V.
	108. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)
	109. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
	110. Terrenos de Jalupán, S.A. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	111. Diconsa, S.A. de C.V.
	112. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	113. Liconsa, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE ENERGÍA	114. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
	115. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
	116. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
	117. P.M.I. Comercio Intomacional, S.A. de C.V.
	118. Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
	119. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
	120. Petroquímica Cosolacoaque, S.A. de C.V.
	121. Petroquímica Escolin, S.A. de C.V.
	122. Petroquímica Morolos, S.A. de C.V.
	123. Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.
	124. Petroquímica Tula, S.A. de C.V.
	125. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	126. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
	127. Transportadora de Sal, S.A. de C.V.
	128. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	129. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C.
	130. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	131. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
	132. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
	133. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
	134. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	135. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
	136. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
	137. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	138. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
	139. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
	140. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	141. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
	142. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
	143. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	144. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	145. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
	146. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
	147. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	148. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
149. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	
150. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	151. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
	152. Centro de Investigación en Geografía y Geomática, Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.
	153. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.

	154. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
	155. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
	156. Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.
	157. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
	158. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
	159. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
	160. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
	161. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
	162. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
	163. CIATEO, A.C.
	164. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
	165. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
	166. Educal, S.A. de C.V.
	167. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
	168. El Colegio de Michoacán, A.C.
	169. El Colegio de San Luis, A.C.
	170. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
	171. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
	172. Instituto de Ecología, A.C.
	173. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.
	174. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.
SECRETARÍA DE SALUD	175. Centros de Integración Juvenil, A.C.
	176. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
SECRETARÍA DE TURISMO	177. Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.
	178. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
	179. Nacional Hotelería de Baja California, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	180. Recro-Mex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	181. Terrenos Recreo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	FIDEICOMISOS PÚBLICOS
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	182. Fideicomiso para Construcciones Militares
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	183. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
	184. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
	185. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
	186. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
	187. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
	188. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
	189. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	190. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
	191. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	192. Fideicomiso de Fomento Minero

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	193. Fideicomiso Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
	194. Fideicomiso de Riesgo Compartido
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	195. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
	196. Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (en proceso de desincorporación)
	197. Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	198. Fideicomiso para la Cinoteca Nacional
	199. Fondo de Información y Documentación para la Industria
	200. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	201. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	202. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
SECRETARÍA DE TURISMO	203. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

ANEXO 2

**ENTIDADES PARAESTATALES EN PROCESO DE DESINCORPORACIÓN
EN 2002⁸⁵**

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	1. Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación)
	2. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	3. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación)
	4. Productora Nacional de Semillas
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	5. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	
	6. Periódico El Nacional, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	7. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación)
	8. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
	9. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	10. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
	11. Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación)
	12. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)
	13. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	14. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	15. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	16. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	17. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	18. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	19. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	20. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	21. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 2002.

	22. Ferrocarril Chihuahua al Pacifico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
SECRETARÍA DE TURISMO	23. Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	24. Rocio-Mex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	25. Terrenos Recreo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
	FIDEICOMISOS PÚBLICOS
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	26. Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (en proceso de desincorporación)
	27. Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (en proceso de desincorporación)

ANEXO 3

**ENTIDADES PARAESTATALES QUE ENTRARÁN EN PROCESO DE
DESINCORPORACIÓN EN 2003**

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS		
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	1. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C	
	2. Comisión Nacional de Zonas Áridas	
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA		
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	3. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.	
	4. Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C.	
	5. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C.	
	6. Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.	
	7. Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.	
	8. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	
	9. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	
	10. Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.	
	11. Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C.	
	12. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.N.C.	
	13. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S.N.C.	
	14. Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.	
	15. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.	
	SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	16. Productora Nacional de Semillas

ANEXO 4

ENTIDADES DE NUEVA CREACIÓN EN 2003

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	2. Financiera Rural

ANEXO 5
PRINCIPALES ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL

Secretaría de Gobernación

1. Centro de Investigación y Seguridad Nacional
2. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
3. Archivo General de la Nación
4. Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
5. Instituto Nacional de Migración
6. Secretaría General del Consejo Nacional de Población
7. Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
8. Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
9. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
10. Secretaría Técnica para Asuntos de la Frontera Norte
11. Comisión Nacional de Prevención de Desastres

Secretaría de Relaciones Exteriores

12. Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos
13. Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala-Bélice
14. Instituto México
15. Instituto Matías Romero

Secretaría de Seguridad Pública

16. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
17. Policía Federal Preventiva
18. Prevención y Readaptación Social
19. Consejo de Menores

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

20. Servicio de Administración Tributaria
21. Servicio de Administración de Bienes Asegurados
22. Comisión Nacional Bancaria y de Valores
23. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
24. Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro
25. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Secretaría de Desarrollo Social

26. Instituto Nacional de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

27. Comisión Nacional del Agua
28. Instituto Nacional de Ecología
29. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
30. Comisión de Áreas Naturales Protegidas

Secretaría de Energía

31. Comisión Reguladora de Energía
32. Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
33. Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias

Secretaría de Economía

34. Comisión Federal de Competencia
35. Comisión Federal de Mejora Regulatoria
36. Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

37. Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca
38. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
39. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
40. Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquera
41. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
42. Instituto Nacional de la Pesca
43. Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

44. Comisión Federal de Telecomunicaciones
45. Instituto Mexicano del Transporte

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

46. Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales

Secretaría de Educación Pública

- 47. Universidad Pedagógica Nacional
- 48. Instituto Politécnico Nacional
- 49. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- 50. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
- 51. Instituto Nacional de Antropología e Historia
- 52. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- 53. Radio Educación
- 54. Comisión Nacional del Deporte

Secretaría de Salud

- 55. Comisión Nacional de Arbitraje Médico
- 56. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
- 57. Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica
- 58. Centro Nacional para la Salud de la infancia y Adolescencia
- 59. Centro Nacional de Rehabilitación
- 60. Centro Nacional de Trasplantes
- 61. Centro Nacional de Transfusión Sanguínea
- 62. Hospital Juárez de México
- 63. Servicios de Salud Mental
- 64. Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- 65. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Secretaría de la Reforma Agraria

- 66. Registro Agrario Nacional

Secretaría de Turismo

- 67. Centro de Estudios Superiores en Turismo

ANEXO 6

EXPERIENCIA PROFESIONAL DEL UNIVERSO DE SERVIDORES PÚBLICOS PARTICIPANTES EN LA ENCUESTA Y ENTREVISTA POR SECTORES ADMINISTRATIVO, ECONÓMICOS Y NIVEL JERÁRQUICO

POR SECTOR ADMINISTRATIVO

SECTOR CENTRAL	100%
SECTOR PARAESTATAL	93%
OTROS SECTORES	43%

NIVEL JERÁRQUICO

MANDOS SUPERIORES	87 %
MANDOS MEDIOS	23%

SECTORES ECONÓMICOS

SECTORES	SECTOR CENTRAL	SECTOR PARAESTATAL
FINANCIERO	71%	71%
DESARROLLO SOCIAL	14%	36%
ENERGÉTICO E INDUSTRIAL	36%	21%
AGROPECUARIO	36%	36%
SALUD	14%	7%
EDUCACIÓN	7%	7%
SEGURIDAD PÚBLICA	21%	
CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	295	
GOBERNACIÓN		7%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES		7%
REFORMA AGRARIA	7%	
COMERCIO	7%	
OTROS SECTORES	43%	

NOTA: El porcentaje representa en que sectores han laborado, en algún momento de su carrera administrativa, el universo de servidores públicos participantes y el nivel jerárquico máximo alcanzado.

ANEXO 7
ENCUESTA SOBRE LA GESTIÓN DE LOS NIVELES DE DECISIÓN EN EL
SECTOR PARAESTATAL

Experiencia profesional (Favor de escribir en el recuadro).

1. Dependencias y/o entidades en las que ha prestado sus servicios.
2. Cargos ocupados.
3. Años de servicios prestados en el sector público.
4. Año y último encargo en el sector público.

Cuestionario.

1. ¿Otorgar mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales provocaría? **Puede elegir hasta 2 opciones, de acuerdo a la prioridad, con los dígitos 1 y 2.**
 - a) Incremento de la productividad, la eficiencia y la eficacia ()
 - b) Anarquía en el uso de recursos públicos ()
 - c) Mayor aplicación de responsabilidades a servidores públicos ()
 - d) Mayores probabilidades de actos de corrupción ()
 - e) No se apreciarían cambios con relación a la situación actual ()
 - f) Otras (especificar):

Comentario:

2. De los siguientes elementos, cuáles a su juicio ¿entorpecen la autonomía de gestión? **Puede elegir hasta seis opciones, de acuerdo a su prioridad, utilizando los dígitos del 1 al 6; en caso de que elija la opción g), las demás casillas deben permanecer en blanco.**
 - a) La normatividad (). **Considera la emitida por el Poder Legislativo, la SHCP y las instancias de control.**
 - b) Sindicatos no participativos ()
 - c) Incertidumbre en la permanencia del cargo ()
 - d) Insuficiencia en los montos presupuestales ()
 - e) Personal no calificado ()
 - f) Coordinación Intersecretarial (). **Entidad paraestatal-coordinadora sectorial-SHCP ()**
 - g) Ninguna ()

Comentario:

3. Considera que en los últimos años ¿las acciones de simplificación administrativa orientadas a apoyar la autonomía de gestión?
- a. Han propiciado un avance significativo ()
 - b. Se aprecian avances mínimos ()
 - c. Se mantienen sin cambio ()
 - d. Ha dificultado la gestión ()

Comentario:

4. De acuerdo con su opinión ¿cuántos de los integrantes de los órganos de gobierno, que participan en las reuniones de estos cuerpos colegiados, lo hacen asumiendo su responsabilidad en la toma de las decisiones y sobre los resultados de las entidades?
- a) Todos los integrantes ()
 - b) La mayoría de sus integrantes ()
 - c) Alguno de sus integrantes ()
 - d) Ninguno de sus integrantes ()

Comentario:

5. ¿Cuántos de los integrantes de los órganos de gobierno tienen una participación activa y realizan aportaciones relevantes en beneficio de la gestión y la operativa de la entidad paraestatal?
- a) Todos los integrantes ()
 - b) La mayoría de los integrantes ()
 - c) Algunos integrantes ()
 - d) Ninguno de los integrantes ()

Comentario:

6. ¿Considera que se deben explorar propuestas de integración de los órganos de gobierno, de las facultades y responsabilidad de éstos y del establecimiento de un sistema para evaluar su desempeño, en lo general y por integrante?
- a) Sí ()
 - b) No ()

Comentario:

7. ¿Considera que los titulares de las entidades y los segundos dos niveles jerárquicos son designados en sus cargos por?
- a) Afinidad política y capacidad técnica-administrativa ()
 - b) Afinidad política y relaciones personales -recomendaciones, compadrazgo, compromiso- ()
 - c) Capacidad técnica-administrativa ()
 - d) Otros (especificar):

Comentario:

8. De acuerdo con su experiencia ¿qué dependencia cambia o retira, con mayor frecuencia, una propuesta de acuerdo que la Dirección General de la entidad paraestatal pone a consideración de su órgano de gobierno?
- a) La SHCP ()
 - b) La Coordinadora de Sector ()
 - c) La SECODAM ()

Comentario:

9. De acuerdo con su experiencia ¿qué dependencia cambia o cancela, con mayor frecuencia, un acuerdo ya adoptado por el órgano de gobierno?
- a) La Dirección General de la entidad ()
 - b) La SHCP ()
 - c) La Coordinadora de Sector ()
 - d) La SECODAM ()
 - e) La Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento ()

Comentario:

10. De acuerdo con su experiencia ¿quien tiene mayor conocimiento de la gestión y operación de la entidad paraestatal y de la manera en que deben atenderse sus diversas problemáticas?
- a) Los integrantes del órgano de gobierno (). **Considera que los mandos superiores asisten a los órganos de gobierno.**
 - b) Los mandos medios de la Coordinadora Sectorial ()
 - c) Los mandos medios de la SHCP ()
 - d) Los mandos medios de la SECODAM ()

Comentario:

11. ¿Considera que las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que se aplican por igual al sector central que al paraestatal deben?
- a) Permanecer como están ()
 - b) Tener mayor flexibilidad para el sector paraestatal ()
 - c) Tener mayor flexibilidad tanto para el sector central como para el paraestatal ()
 - d) Por su naturaleza que las entidades paraestatales elaboren su normatividad interna y el órgano de gobierno la autorice; lo anterior, en sustitución de las leyes mencionadas ()
 - e) Otras (**especificar**):

Comentario:

12. ¿Los convenios de desempeño, de saneamiento financiero, etc., amplían la autonomía de gestión?
- a) En mucho ()
 - b) En nada ()
 - c) La disminuyen ()

Comentario:

13. ¿La información que proporcionan las entidades paraestatales al sector central (SHCP, Coordinara Sectorial y SECODAM) es? Puede elegir hasta 2 opciones, de acuerdo a la prioridad, con los dígitos 1 y 2.
- a) Suficiente ()
 - b) Insuficiente ()
 - c) Excesiva ()
 - d) Repetitiva ()
 - e) Adecuada ()

Comentario:

14. ¿Considera que la evaluación del desempeño, sustentada en los informes de autoevaluación y la opinión de los Comisarios sobre éstos, el cumplimiento de los indicadores estratégicos establecidos en el presupuesto de Egresos de la Federación, los informes de avances y resultados a los órganos de gobierno y las auditorías que realizan las instancias de control son?
- a) Suficientes () para evaluar la ejecución de programas y presupuestos, la eficiencia, la calidad de la administración, cumplimiento de objetivos y metas, situación financiera, programas y proyectos rezagados, atención de la demanda, grado de satisfacción de la población objetivo, entre otros.
 - b) Insuficientes ()
 - c) Inútiles ()

Comentario:

15. ¿Que opina del establecimiento de un esquema de evaluación diseñado especialmente para cada entidad paraestatal o grupo de entidades afines, como es el caso de los centros de investigación, los institutos y hospitales del sector salud, etc.?
- a) Recomendable ()
 - b) No recomendable ()
 - c) Otros (especificar):

Comentario:

16. En términos generales, las instancias de control son: el control presupuestal al interior de la entidad paraestatal; la contraloría interna; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que trabaja a través de informes y reportes, comisarios y

auditores; auditoría externa y la Auditoría Superior de la Federación. En su opinión ¿deberían suprimirse algunas instancias o en su caso, fusionarse?

- a) Sí ()
- b) No ()

Comentario:

17. En el caso de que la respuesta anterior sea positiva, marque con una P las que deberían de permanecer, con una F las que podrían fusionarse y con una D las que podrían desaparecer.

- a) Control presupuestal de la entidad paraestatal ()
- b) Contraloría interna ()
- c) Contraloría de la federación ()
- d) Auditoría externa ()
- e) Auditoría Superior de la Federación ()

Comentario:

18. ¿Considera que las instancias de control?

- a) Apoyan la autonomía de gestión ()
- b) Limitan parcialmente la autonomía de gestión ()
- c) Entorpecen la autonomía de gestión ()

Comentario:

19. Considera que las instancias de control ¿previenen y combate la corrupción?

- a) Mucho ()
- b) Poco ()
- c) Nada ()

Comentario:

20. ¿La falta de certeza de la permanencia de los servidores públicos superiores de las entidades paraestatales en sus encargos limita la obtención de resultados?

- a) Sí ()
- b) No ()
- c) Otras (especificar):

Comentario:

21. Si su respuesta anterior fue positiva ¿qué considera con mayor viabilidad?

- a) Contratos renovables, previa evaluación de resultados ()
- b) Aplicación del servicio civil de carrera para mandos superiores ()
- c) Otras (especificar):

Comentario:

22. ¿Considera que las auditorías externas apoyan a la Dirección General de las entidades en su gestión?
- a) Mucho ()
 - b) Poco ()
 - c) Nada ()

Comentario:

23. ¿Si contestó poco o nada, esto se debe a? **Puede marcar más de una.**
- a) Mal diseño del programa de auditoría por parte de SECODAM ()
 - b) Inexperiencia y falta de capacidad de los auditores externos ()
 - c) Falta de interés y de profesionalismo ("chambismo") por parte de los auditores externos ()
 - d) Falta de interés de los directivos de las entidades para atender a los auditores durante los procesos de revisión ()

Comentario:

24. De acuerdo con su experiencia, las Contralorías Internas ¿desempeñarían mejor su papel de apoyo a la administración y prevención de la corrupción?
- a) Como actualmente operan dependiendo de la SECODAM ()
 - b) Como originalmente se previeron, dependiendo del Director General de la entidad paraestatal () **Considera que el nombramiento se mantiene en la SECODAM y el programa básico de trabajo lo determina esa Secretaría y lo complementa el Director General.**

Comentario:

25. De acuerdo con su opinión ¿el otorgamiento de la autonomía presupuestal a PEMEX y CFE provocaría?

Tecnología:

- a) Actualización tecnológica ()
- b) Se mantendría el actual ritmo de actualización ()

Precios:

- a) Aumentarían ()
- b) Disminuirían ()
- c) Se mantendrían ()

Prestación de Servicios:

- a) Se garantizaría la cobertura ()
- b) Se mantendría el riesgo futuro de atención de la demanda ()

Finanzas Públicas. Puede decidir por más de una opción.

- a) Dispendio de recursos ()
- b) No se apreciarían cambios relevantes en los resultados ()
- c) Presiones en el nivel del déficit y endeudamiento públicos
- d) Aumento del gasto e inversión público ()
- e) No se apreciarían cambios importantes en los montos de gasto e inversión público ()
- f) Menores ingresos para la Federación ()

Comentario:

26. De acuerdo con su experiencia ¿usted recomendaría la autonomía presupuestal para PEMEX y CFE?

- a) Sí ()
- b) No ()

Comentario:

27. ¿Considera que el Estado Mexicano para impulsar y estimular el desarrollo y crecimiento económico debería?

- a) Continuar con los procesos de privatización. Energéticos, salud, educación, agua, etc. ()
- b) Reservarse las actuales áreas de influencia ()
- c) Retomar algunas áreas de influencia privatizadas, (especificar):
- d) Otras (especificar):

Comentario:

28. De un rango del 1 al 10, señale, de acuerdo a su experiencia ¿cuanto tiempo destina la entidad paraestatal a la preparación de informes, reportes y atención de auditorías?

Rango (especificar) _____

Comentario:

29. ¿En la normatividad que se aplica a las entidades paraestatales tiene prioridad?

- a) Hacer más eficientes los procesos económicos que realizan ()
- b) Garantizar el control de las variables macroeconómicas en las que inciden ()
- c) Otros (especificar):

Comentario:

Bibliografía

- ACLE TOMASINI, ALFREDO.** La Empresa Pública, Desde Fuera, Desde Dentro: Un Enfoque para la Planeación, Control y Administración. México, INAP, LIMUSA, 1986.
- ACLE TOMASINI, ALFREDO.** Planeación Estratégica y Control Total de Calidad. Editorial Grijalvo, México, 1989.
- AGUILAR, VALDEZ. ALFREDO.** Aspectos Económicos y Administrativos en la Empresa Agropecuaria: Costos, Programación Lineal y Contabilidad. LIMUSA, México, 1984.
- ANDERSEN, ARTHUR.** La Privatización como Alternativa. LIMUSA, México, 1997.
- AROCHE, FIDEL y GALINDO, LUIS MIGUEL.** Modernización de las Empresas Públicas. México, Revista Economía Informa, Facultad de Economía, U.N.A.M., Número 157, 1987.
- AYALA ESPINO, JOSÉ.** Economía del Sector Público Mexicano. Editorial Esfinge, Segunda Edición, junio 2001.
- AYALA ESPINO, JOSÉ.** Estado y Desarrollo. FCE, México, 1988.
- AYALA ESPINO, JOSÉ.** La Empresa Pública y su Incidencia en la Acumulación de Capital en México. Investigación Económica No 150, México, Facultad de Economía, U.N.A.M., 1979.
- BARKIN, DAVID.** Un Desarrollo Distorsionado: La Integración de México a la Economía Mundial. México, Siglo XXI, 1991.
- BETTELHEIM, CHARLES.** Planificación y Crecimiento acelerado. FCE, México, 1977.
- CALDERON, GILBERTO.** Notas sobre la Globalización y su Impacto en la Economía y la Sociedad. Revista Gestión y Estrategia, núm.7, enero-junio, 1995.
- CALDERÓN, GUILBERTO.** Las Reformas del Estado Mexicano a la luz de la Globalización, Revista Gestión y Estrategia, núm.9, enero-junio, 1996.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.** El Sistema Nacional de Planeación y las Nuevas Estructuras Administrativas y Procesos Institucionales que lo Conforman. Secretaría de la Presidencia. México, 1985.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.** La Reforma Administrativa en México, INAP, 3ª. Edición, México, 1978.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa como uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos. ISSSTE: Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Colección Libros, Serie Divulgación, México, 1981.

CASO, ANDRÉS. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. México, INAP, 1978.

CECEÑA CERVANTES, JOSÉ LUIS. Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional. FCE, México, 1974.

Centro Nacional de Productividad. Memoria. La Empresa Pública en México: Factor de Desarrollo Económico y Social, México, 1981.

CERVANTES DELGADO, ALEJANDRO. La Empresa Pública en la Modernización Económica de México. México, Diana, 1989.

CIDE. Empresa Pública, Problemas y Desarrollo, Vol. I, enero-abril, 1986. Resolución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de marzo de 1986.

CIDE. La empresa pública en el desarrollo de México: Mitos y Realidades. Empresa Pública: Problemas y Desarrollo, Vol. I, Núm. I, México, 1984.

CHANG, HA-JOON. El Papel del Estado en la Economía. Colección Ariel-Economía, Editorial Planeta, 1996.

De la MADRID HURTADO, MIGUEL. VI Informe de gobierno. México, 1988.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2002.

FERRARI MARCHIONI, RITA MARÍA. Planeación del Desarrollo en México. Versión internet.

FLORES DE LA PEÑA, HORACIO. Bases para la Planeación Económica y Social. Siglo XXI, México, 1973.

FUENTES VERGARA, SANTIAGO. Realidad y Racionalidad en el Control del Sector Público, Madrid, INAP, 1986.

Gaceta de Economía 190. Órgano Informativo de la Facultad de Economía, U.N.A.M., 25 de noviembre de 2002.

GARCÍA PÁEZ, BENJAMÍN. Modernización del Estado y Empresa Pública. El Caso de Petróleos Mexicanos. México, INAP, 1994.

GONZÁLEZ GARCÍA JUAN y VARGAS HERNÁNDEZ JOSÉ GUADALUPE. Estado y Globalización: las tareas pendientes, Revista Gestión y Estrategia, núm. 9, enero-junio, 1996.

HUERTA MORENO, GUADALUPE. Empresa Pública, Pasado y Presente, Departamento de Administración de la UAM-Azcapotzalco.

ILPES. Discusiones sobre planificación. Siglo XXI, México, 1979.

IMCE, ADACI. El Comercio Exterior de México. Tomo I, México, siglo XXI, 1988.

JEANNOT, FERNANDO. Empresas Paraestatales y Sistemas Económicos: hacia un Concepto Integrador del Estado Empresario. Análisis Económico, Vol. 2, Num. 1, México, UAM, 1983.

Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa, 42ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

MATICK, PAUL. Marx y Keynes. Los Límites de la Economía Mixta. Ediciones Era. México 1975.

MATUS ROMO, CARLOS. Estrategia y plan. Siglo XXI, México, 1985.

MORRISEY, GEORGE. Pensamiento Estratégico. Construyendo los Cimientos de la Planeación. Prentice Hall, U.S.A., 1995.

NAFINSA. Proceso de desincorporación, venta y liquidación de entidades paraestatales. Presencia No. 2, México, 1990.

ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Medidas para Mejorar el Rendimiento de la Empresa Pública en los Países en Desarrollo. Nueva York, 1974.

PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. Los Órganos Constitucionales Autónomos en México. Versión internet.

PERES, WILSON. Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana. Empresa Pública Problemas y Desarrollo, Vol. I, No. 1, México, CIDE, 1984.

PERES, WILSON. La estructura de la Industria estatal 1965-1975. Economía Mexicana, Num. 4, México, CIDE, 1982.
Periódico Milenio. 18 de diciembre de 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1995

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, 2001

SECODAM. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

REBOLLEDO HERRERA, OSCAR. Los Órganos Autónomos de Gobierno y su Relación con la División de Poderes o Soberanía Popular. Versión internet.

REVISTA El Economista Mexicano. Colegio Nacional de Economistas, núm. 4 y 5.

Centro Latinoamericano de Administración Pública. Revista Reforma y Democracia, Números 4, 5, 6, 7, 9, 13, 21, 22 y 23.

ROLL, ERIC. Historia de las doctrinas económicas, FCE, México, 1975.

RUÍZ DUEÑAS, JORGE. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana: Análisis de una Década. México, TRILLAS, 1982.

RUÍZ DUEÑAS, JORGE. Empresa Pública: Elementos para el Examen Comparado. México, FCE, SEMIP, 1988.

RUÍZ DUEÑAS, JORGE. Sistema Económico, Planeación y Empresa Pública en México. México, Universidad Autónoma Metropolitana, (Colección Ensayos), 1982.

RUÍZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO. La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana. México, INAP, 1980.

SECOGEF. Dirección General de Comunicación Social. Renovación Moral: Estados Financieros de las Entidades Paraestatales. México, 1988.

SECOGEF. La Empresa Pública y la Administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. México, 1988.

SECOGEF. Programa Nacional de Modernización de Empresa Pública 1990-1994. México, 1990.

SHCP. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. México, 1991.

SHCP. Proceso de Planeación 2002, para la Programación y Presupuesto 2003. México, 2002.

SOLIS MANJARREZ, LEOPOLDO. Planes de desarrollo económico y social en México. Setenta y siete, México, 1975.

SPP. Disposiciones Jurídicas Expedidas en Materia de Planeación 1928-1981. México, 1982.

SPP. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983.

TAMAYO, JORGE. Las Entidades Paraestatales en México. Investigación Económica, Número 182, Revista de la Facultad de Economía, U.N.A.M., octubre-diciembre 1987.

TELLO, CARLOS. La Nacionalización de la Banca en México. Siglo XXI, 1984.

TELLO, CARLOS. La Política Económica en México 1970-1976. Siglo XXI, México, 1979.

TINBERGEN, JAN. La Planeación del Desarrollo. FCE, México, 1982.

TIRADO ALMENDRA, JORGE MANUEL. Crítica a la Negación del Estado como Agente del Cambio Social. Facultad de Sociología de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver. Junio del 2000.

UAM. La Empresa Pública en México. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Volumen II, Número 2, enero-abril, México, 1981.

UAM-Azcapotzalco. Coloquio sobre Empresa Pública. Primer Coloquio. México, 1984.

UAM-Azcapotzalco. Coloquio sobre Empresa Pública. Segundo Coloquio. México, 1985.

VILLARREAL, RENÉ y R. de VILLARREAL, ROCIO. Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México. Opciones de Política Económica y después de la Devaluación. México, Tecnos, 1977.

VILLARREAL, RENÉ. Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un Enfoque Neoestructuralista 1929-1988. México, FCE, 1988.

WARMAN, ARTURO. El Problema del Campo. México Hoy, Siglo XXI, 1979.