

CAPITULO III.—*Planeación, Coordinación y Control de las Empresas Públicas* 49

| | |
|---|----|
| 1. <i>Antecedentes Generales</i> | 49 |
| 2. <i>Establecimiento de mecanismos de control</i> | 50 |
| 2.1 La primera Ley de Control de 1947 | 50 |
| 2.2 La Comisión Nacional de Inversiones de 1948 | 51 |
| 2.3 El Comité de Inversiones | 54 |
| 2.4 La Nueva Comisión de Inversiones | 55 |
| 2.5 Las nuevas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional | 56 |
| 2.6 Las sucesivas modificaciones a La Ley para el Control de Organismos y Empresas de Participación Estatal | 57 |
| 2.7 Los Presupuestos por Programas de las Empresas Públicas | 59 |
| 2.8 Participación en los Consejos de Administración | 60 |
| 2.9 El Control de los Contratos y Obras Públicas | 61 |
| 2.10 El Control de las Adquisiciones | 62 |
| 2.11 Autorización de la enajenación de bienes muebles e inmuebles | 63 |
| 2.12 Auditorías | 64 |
| 2.13 Diagnósticos Administrativos | 65 |
| 2.14 Difusión de la Situación Financiera y Técnica de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal | 65 |
| 3. <i>Creación de Sistemas de Planeación, Coordinación y Control de las Empresas Públicas</i> | 65 |
| 3.1 El Programa de Inversiones 1960-1964 | 66 |
| 3.2 La Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social | 66 |
| 3.3 El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 | 67 |
| 3.4 El Programa de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970 | 68 |
| 3.5 La Subcomisión de Inversión-Financiamiento | 68 |
| 3.6 Las Unidades de Programación | 69 |
| 3.7 La Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público | 70 |
| 3.8 El Presupuesto de Egresos de la Federación con "Orientación Programática" | 71 |
| 3.9 Las Comisiones Sectoriales | 72 |
| 3.9.1 La Comisión Nacional de la Industria Azucarera | 72 |
| 3.9.2 La Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica | 73 |
| 3.9.3 La Comisión Nacional de Energéticos | 74 |
| 3.9.4 La Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público | 75 |
| 3.9.5 Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón | 76 |
| 4. <i>Consideraciones finales</i> | 77 |

CAPITULO III

PLANEACION, COORDINACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

I. ANTECEDENTES GENERALES

En los capítulos anteriores se pretendió destacar la importancia adquirida por las empresas públicas en la vida económica del país, en virtud del número que han alcanzado, de la suma de los recursos que operan, de su participación dentro de la inversión nacional bruta y de los renglones de actividad en que están enclavadas. Se ha visto, igualmente, como su aparición ha estado ligada estrechamente —a partir de 1917— a la ingerencia que el Estado ha ido teniendo dentro de la vida económica y social del país, dado su papel de principal responsable de la promoción del desarrollo nacional. En este capítulo se analizará su proceso evolutivo dentro del marco global de la administración pública mexicana. Para ello habrán de distinguirse, en forma convencional, tres momentos:

- a) el de creación coyuntural de las empresas públicas;
- b) el de establecimiento de mecanismos de control;
- c) el de la creación de sistemas para su planeación, coordinación y control.¹

Podría decirse que la primera etapa abarcaría —*grosso modo*— de 1925 a 1946. Se caracterizó por el establecimiento coyuntural, por agregación y asistemático de las empresas públicas en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos períodos que atravesó el país

¹ Fernando Solana fue el primero en proponer estos tres momentos en la evolución de las empresas públicas. "Los marcos de la reforma de la administración". *Revista de Administración Pública* No. 22, pp. 41-48.

desde su consolidación postrevolucionaria hasta fines de la 2a. guerra mundial.

Este proceso desarticulado y casuístico llevó finalmente a la decisión de realizar un esfuerzo de control por parte del propio sector público, dando origen a una *segunda etapa* que se inicia, formalmente, en 1947 con el establecimiento de la primera ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Este período se extiende hasta principios de la década de los 60. Es a partir de este momento cuando el convencimiento de que el mejor y más eficaz control lo constituye la oportuna planeación de las actividades, lleva al inicio de una *tercera etapa* que continúa vigente hasta nuestros días, en la cual se llevan a cabo esfuerzos por establecer mecanismos que contemplen ya no sólo el control, sino la planeación y la coordinación de las actividades de los organismos descentralizados y de las empresas públicas a fin de que coadyuven de una manera más coherente y efectiva al proceso de desarrollo del país.

En virtud de que se ha detallado ya en los dos capítulos anteriores el proceso de creación de las empresas públicas de 1917 a la fecha, en éste sólo se analizarán las dos últimas etapas de dicho proceso.

2. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE CONTROL

Ya para fines del sexenio del Presidente Avila Camacho —1940-1946— el número de empresas y organismos del Estado había adquirido una gran significación y se advertía una clara tendencia a un crecimiento aún mayor de los mismos. Es por ello que durante el primer año de gobierno del Presidente Alemán se manifestó claramente la preocupación por establecer mecanismos para su control administrativo y su supervisión financiera.²

2.1 *La primera Ley de Control de 1947*³

Fue así que, el 30 de diciembre de 1947, se expidió la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta disposición contiene la primera definición legal de lo que habría de entenderse por organismos descentralizados y empresas de

² Véase de Miguel S. Wionczek, *Antecedentes e instrumentos de la planeación de México. Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI Editores, pp. 32 a 42, y de la Secretaría de la Presidencia, *La Planeación en México*, 1968, pp. 5 y 6 y *Boletín de Estudios Administrativos* No. 2 (DEA), 1972, pp. 17-25.

³ Ver también Apdo. I. Cap. V, *Segunda parte*.

participación estatal en el contexto de la administración pública mexicana. En ella se otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y vigilar las operaciones de dichas entidades, lo que debería realizar a través de los siguientes procedimientos:

- a) Solicitud de informes financieros;
- b) Revisión, veto o reforma de los presupuestos y programas anuales de operación y de inversiones;
- c) Práctica de auditorías *ex ante* y *ex post*, glosa de cuentas y revisión de balances;
- d) Clasificación de las erogaciones previamente a su pago.
- e) Promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las empresas y organismos.
- f) Determinación de las responsabilidades que resultan del manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- g) Autorización de la cancelación de crédito a favor de estas instituciones.

En dicha ley se establecía también que, a la recientemente creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, correspondían funciones relacionadas con la revisión y formulación de contratos de obras e inspección de aquellas que llevaran a cabo los organismos del sector público.

2.2 *La Comisión Nacional de Inversiones de 1948*

A fin de instrumentar dichas facultades, el 27 de enero de 1948, se expidió el decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Comisión estaría integrada de la manera siguiente:

El Presidente propietario sería el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el suplente, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; el vicepresidente propietario sería el Director de Crédito y el suplente el Subdirector de Crédito; el vocal ejecutivo sería designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al igual que el vocal secretario; el Banco de México, S. A. nombraría un vocal permanente propietario con su respectivo suplente, recayendo la primera denominación en el Director de esta institución y la suplencia en el Subdirector de la misma; la Nacional Financiera, S. A. tendría también un vocal permanente propietario con su res-

pectivo suplente, correspondiendo el primer nombramiento al Director de dicha institución; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa designaría un vocal permanente propietario con su respectivo suplente. Todos los miembros anteriores tendrían el carácter de permanentes; en cambio, las Secretarías de Economía Nacional, de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Marina y de Defensa Nacional participarían con un vocal, pero solamente en las reuniones de la Comisión en que se trataran asuntos relacionados con las funciones de dichas dependencias.

En el artículo 6o. del decreto de 1948 se estipuló cuáles serían los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarían sometidos a la supervisión y el control de la Comisión Nacional de Inversiones, a saber:

Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.
 Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.
 Altos Hornos de México, S. A.
 Aseguradora Mexicana, S. A.
 Banco de México, S. A.
 Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V.
 Banco Nacional Cinematográfico, S. A.
 Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.
 Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.
 Banco Nacional de Crédito Ejidal.
 Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A.
 Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.
 Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.
 Banco Provincial de Sinaloa, S. A.
 Clase Films Mundiales, S. A.
 Cobre de México, S. A.
 Comisión de Tepalcatepec.
 Comisión del Maíz.
 Comisión del Papaloapan.
 Comisión Federal de Electricidad y Empresas Subsidiarias.
 Compañía Azucarera del Río Guayalejo, S. A.
 Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.
 Compañía Continental de Navegación, S. A. de C. V.
 Compañía Eléctrica 'Guzmán', S. A.
 Compañía Eléctrica 'Morelia', S. A.
 Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.
 Compañía Industrial de Atenuique, S. A.

Compañía Terminal de Veracruz, S. C. L.
Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, S. C. L.
Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.
Establecimiento Público "Ingenio del Mante", S. A.
Exportadora de Películas, S. A.
Fábrica de Maquinaria y Motores Anáhuac, S. A.
Ferrocarril Mexicano.
Financiera de León, S. A.
General Afianzadora, S. A.
Guanos y Fertilizantes de México, S. A.
Instituto Mexicano del Seguro Social.
Internacional de Películas, S. A.
La Forestal, S. C. L.
La Mutualista de México, Compañía General de Seguros, S. A.
Lotería Nacional de México para la Asistencia Pública.
Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V.
Nacional Financiera, S. A.
Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.
Operadora de Teatros, S. A.
Películas Mexicanas, S. A. de C. V.
Películas Nacionales, S. de R. L. de I. P. y C. V.
Petróleos Mexicanos.
Productora e Importadora de Papel, S. A.
Puertos Libres Mexicanos.
Radio de México, S. A. de C. V.
Seguros de México, S. A.
Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio San Francisco, S. C. L.
Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio E. Zapata, S. C. de R. S. de P. E.
Sociedad Nacional de Productores de Alcohol, S. de R. L. de I. P. y C. V.
Talleres Gráficos de la Nación, Coop. de P. E.
Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.
Vidrio Neutro, S. A.
Colonias Agrícolas Militares.
Combustibles, Turismos y Transportes, S. A.
Compañía Agrícola Industrial Colonizadora Limitada de Tlahualilo, S. A.
Fábrica de Cementos Hidalgo, N. L.

Ferrocarril de Río Mayo, S. A.
Ferrocarril Kansas City México y Oriente de México.
Fondo de Fomento Industrial y de Garantía de Valores Mobiliarios.
Líneas Férreas de México, S. A. de C. V. En liquidación).
The Colorado River Land Co.
Zonas Federales Mineras del Estado de Oaxaca.

Por diversas razones, la Comisión Nacional de Inversiones no pudo funcionar de manera adecuada y, el 6 de diciembre de 1949, se expidió un decreto desapareciéndola. En dicho decreto se reconocía la inoperancia de la misma como organismo encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas del Estado, por lo cual se encomendaba la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y de seguros a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros, respectivamente, señalando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecería posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado.

Debido a esta situación, el control de algunos organismos descentralizados que no correspondían al ámbito de las dos Comisiones anteriormente mencionadas pasó a ser —en forma paulatina— responsabilidad de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Así, el decreto del 8 de diciembre de 1949, dispuso que dicha dependencia debería proceder a ejercer funciones de control y vigilancia en lo relativo a los Ferrocarriles Nacionales de México; y, el 29 de junio de 1951, la misma Secretaría quedó encargada por un nuevo decreto del control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad.

2.3 *El Comité de Inversiones*

A fin de dar cumplimiento de las atribuciones que le confirió el decreto de 1949,⁴ la Secretaría de Hacienda creó un nuevo organismo de control, ahora con la denominación de Comité de Inversiones.

Este organismo realizó una magnífica labor de acopio de información y estadísticas diversas y, con el propósito de garantizar el eficaz cumplimiento de sus funciones, se expidió el 9 de junio de ese año un acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y *los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal* deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su *programa de inversiones* relativo al sexenio 1953-1958. Igualmente, con

⁴ Derogatorio del de 1948, que había creado la Comisión Nacional de Inversiones.

la idea de reforzar estas acciones, el 9 de febrero de 1954, se emitió un nuevo decreto a todas las dependencias del sector público federal para que, en la fecha que el Comité de Inversiones fijara, le proporcionaran las informaciones necesarias para la elaboración del *programa coordinado de inversiones*.

Sin embargo, el nuevo Comité de Inversiones, si bien acometió una serie importante de actividades tendientes a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas públicas, no llegó a ser tampoco un mecanismo verdaderamente operativo.

Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la Comisión Nacional como del Comité de Inversiones; pero quizá la razón que más frecuentemente se esgrimió para impugnarlos fue que se trataba de organismos tan poderosos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fue por esta razón que, el 7 de septiembre de 1954, se expidió un nuevo acuerdo disponiendo que dicho organismo —con el nombre de Comisión de Inversiones— pasara a depender directamente del Presidente de la República.

2.4 *La Nueva Comisión de Inversiones*

La nueva Comisión quedó integrada por un Director General y cuatro miembros designados por el mismo Presidente. Dentro de sus facultades estaban:

“a) Estudiar los proyectos de inversiones que recibiera con el objeto de valorar —en consonancia con las más apremiantes necesidades del país— la importancia particular que cada obra revista en sus aspectos económico y social.

b) Realizar estudios económicos que fuesen necesarios a efecto de poder establecer —de manera coordinada— los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización y el papel que debían desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.

c) Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas y sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deberían realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la aparición de nuevos hechos económicos”.

Se estableció que todas las inversiones que pretendieran realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, *Organismos Descentralizados y Em-*

presas de Participación Estatal, deberían ser considerados previamente por la Comisión de Inversiones, la que sometería sus dictámenes al Presidente de la República, quien resolvería sobre la ejecución del programa respectivo y autorizaría sus modificaciones.

La Comisión de Inversiones, dependiente del Presidente de la República, fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del sector público federal. Fueron tan alentadores sus resultados que, a fines del sexenio 1952-1958, adquirió fuerza el criterio de que era conveniente establecer una Secretaría que pudiera encargarse de la planeación de las actividades globales del sector público así como de la elaboración del presupuesto federal.

2.5 *Las nuevas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional*

En la ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida el 23 de diciembre de 1958 —aún vigente— se creó la Secretaría de la Presidencia. Originalmente se pensó que debía encargarse de las actividades de planeación y elaboración del presupuesto federal, sólo que, por diversas razones,⁵ la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservó la facultad de elaborar el Presupuesto de la Federación y a la Secretaría de la Presidencia sólo se le encomendó la facultad de “recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo” así como “la coordinación de los programas de inversión y la planeación y vigilancia de la inversión pública y la de los *organismos descentralizados y empresas de participación estatal*”.⁶

Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue transformada en la del Patrimonio Nacional a la que se le encomendaron, entre otras, las funciones siguientes:

“Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otras Secretarías o Departamento de Estado;”

“Intervenir en las adquisiciones de toda clase;”

“Intervenir de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal,

⁵ Eduardo Bustamante. “La reforma administrativa para la planeación”. *Bases para la planeación económica y social de México*. Siglo XXI Editores. pp. 121-122.

⁶ Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;”⁷

“Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;”

2.6 *Las sucesivas modificaciones a La Ley para el Control de Organismos y Empresas de Participación Estatal.*^{*}

En diciembre de 1965, una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal modificó sustancialmente las disposiciones contenidas en la primera ley sobre la materia de 1947.

De acuerdo a esta nueva disposición el Ejecutivo Federal ejercería funciones de coordinación y control por medio de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, constituyendo lo que el Lic. José López Portillo ha llamado “el triángulo de eficiencia del Gobierno Federal”⁸ mismo que, cuando se deforma, hace padecer la eficacia de las funciones que estas tres dependencias tienen encomendadas.

Sin embargo, también esta ley —según algunos— dejaba lagunas que finalmente pretendieron corregirse con una tercera Ley promulgada en diciembre de 1970, la cual se encuentra actualmente vigente. Este nuevo ordenamiento consideró por primera vez, como objeto de vigilancia y control gubernamental, no sólo a las *empresas de participación estatal mayoritaria* sino también a las *minoritarias* y a los *fideicomisos*. Asimismo, en él se mejoró la definición de los conceptos de supervisión y control y se incorporó el criterio de que *todos los organismos y empresas del sector público* deberían someter a la consideración de la Secretaría del Patrimonio Nacional sus *programas anuales de operación* para efectos de *coordinación* de actividades.

De esta forma el Gobierno Federal cuenta con amplias facultades para ejercer controles de distintos tipos sobre las operaciones del sector paraestatal. En esencia, dichos mecanismos de control giran alrededor de la

⁷ Art. 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

⁸ José López Portillo. “La Administración del gasto público en México”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XL-Núm. 1, p. 29. 1974.

* (Ver Apartados 2 y 3. Cap. V, *Segunda parte*).

idea del presupuesto público como instrumento central de ordenación de las tareas gubernamentales.

Desde un punto de vista formal, macroadministrativo, el control es atribución de tres órganos de administración pública: la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorga facultades a cada una de ellas para vigilar que el uso de recursos, por parte de los órganos del sector público, se lleve a cabo con apego a la legalidad y en cumplimiento de los lineamientos, normas, objetivos y metas de la política económica y social.

El control enfatiza la supervisión de etapas estratégicas del proceso administrativo y, muy particularmente, de la planeación del gasto público y el ejercicio de éste, lo que explica la preponderancia de los sistemas de autorización previa del gasto y los mecanismos de supervisión de las erogaciones por concepto de adquisiciones, contratos de obras y gastos de operación y administración de las entidades paraestatales, así como el control cuidadoso del uso de crédito interno y externo, que se aplica para no exceder la capacidad de pago del sector público.

Las formas concretas que revisten los controles son muy diversas y se valen de diferentes técnicas y procesos administrativos para obtener información, verificar el cumplimiento de objetivos, identificar —en su caso— desviaciones y tomar las medidas correctivas que se ameriten.⁹

Desde el punto de vista de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la estructura del control y vigilancia que ejerce el Gobierno Federal sobre los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal contemplaría los siguientes objetivos:

Definir y sancionar el propósito, funciones y objetivos concretos de cada una de las entidades paraestatales; coordinar sus acciones; procurar que sean compatibles y complementarias, para obtener el mejor aprovechamiento de sus recursos y evitar la competencia innecesaria; asimismo, verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos, lo mismo que introducir mejoras en la eficiencia operativa, técnica y administrativa.

Los medios y técnicas que se emplean para captar información incluyen: el registro sistemático de las entidades paraestatales que han de sujetarse a control; la práctica de *concertar* los presupuestos anuales de operación y de inversión, en este caso sujetos a criterios de *presupuesto por programas*; el registro de proveedores y contratistas del sector público; la auditoría externa; la realización de auditorías operacionales, administrativas

⁹ Ver: Carrillo Castro, Alejandro. *La Función de Control en la Administración Pública Mexicana*. Revista de Administración Pública. No. 24. pp. 105 a 114.

e investigaciones especiales; así como la obligación establecida para que los informes que se presenten a los Consejos de Administración contengan un mínimo de información de modo preciso para el Gobierno Federal.

Los recursos para el ejercicio del control abarcan, por su parte, las facultades de los Consejeros, Comisarios y Representantes del Gobierno Federal ante los órganos de administración, y las que las leyes fijan para que el Gobierno Federal someta a su autorización los programas y presupuestos anuales de operación, inversión, adquisiciones, financiamiento, así como las relativas a la supervisión que el propio Gobierno Federal practica sobre los actos de enajenación de bienes muebles e inmuebles, la celebración de contratos, las adquisiciones de todo tipo, el arrendamiento de inmuebles y la cancelación de cuentas incobrables.

2.7 *Los Presupuestos por Programas de las empresas públicas*

A últimas fechas, el Gobierno Federal ha dado importantes pasos tendientes a la implantación de modernas técnicas presupuestales entre las que destacan las distintas modalidades del presupuesto por programas. En este sentido, la Secretaría de Patrimonio Nacional ha tomado medidas específicas orientadas a evaluar la gestión de los organismos y empresas públicas para lo cual, y para efectos de aprobación, analiza el presupuesto por programa anual de estas entidades. La Secretaría del Patrimonio Nacional define asimismo las normas metodológicas a que debe sujetarse la formulación de estos proyectos, a fin de facilitar el análisis y compatibilización de sus programas.

Dichas normas enfatizan la definición detallada de objetivos y metas, así como la estimación de costos físicos y financieros por programas, conjuntamente con la asignación de responsabilidades en cada una de las áreas y actividades que queden comprendidas en el presupuesto por programas.

La definición clara de lo que hará cada una de las empresas, su monto, la forma en que lo realizará, para qué servirá y cuál será su costo, facilitan el proceso de evaluación a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Este se realiza de dos maneras: a través del seguimiento continuo de la operación de las entidades paraestatales —mediante informes periódicos a la Secretaría y al órgano de gobierno correspondiente (ya sea consejo de administración, junta de gobierno u otro equivalente)— o bien a través de la evaluación *a posteriori* de los resultados, la cual se realiza con el auxilio del auditor externo, quien encuentra, en el presupuesto, base de referencia para realizar su labor de auditoría.

La Secretaría del Patrimonio Nacional verifica que la estructura pro-

gramática sea congruente y que los programas diseñados sean justificados en los términos marcados por los lineamientos globales y sectoriales de la política económica. Posteriormente, ya en la fase de evaluación de resultados, intervienen tanto la citada Secretaría, como los órganos de gobierno de los propios organismos y los auditores externos, quienes valoran los reportes de cumplimiento de las actividades programadas.

Mediante estos mecanismos de control es posible conocer, en el transcurso del año, los avances de los programas previamente calendarizados, las desviaciones ocurridas, las medidas correctivas aplicadas y el ejercicio del presupuesto aprobado.

Así la Secretaría del Patrimonio Nacional no solamente pretende informarse de la marcha de las empresas que integran el sector paraestatal sino que, existiendo una amplia comunicación con las mismas, emite recomendaciones y sugerencias con el objeto de mejorar su operación.

2.8 Participación en los Consejos de Administración

La responsabilidad, en una primera instancia, del análisis y evaluación de los presupuestos y programas de los organismos y empresas de participación estatal corresponde a sus Consejos de Administración o sus equivalentes.

Estos se integran, por lo regular, con funcionarios públicos que tienen a su cargo responsabilidades relacionadas con las funciones de la entidad en que desempeñen cargos de consejero o equivalente. Operan como órganos colegiados de gobierno y, en base al instrumento jurídico que regula su funcionamiento, están sujetos a ciertas normas mínimas, tales como: reunirse cuando menos cada dos meses; conocer con anticipación un informe cuya composición y contenido mínimo está a su vez reglamentado; escuchar al auditor externo, cuya asistencia a juntas de consejo es obligada; y tomar decisiones para la buena marcha de la entidad, en consonancia con los objetivos de política del Gobierno Federal, buscando el equilibrio adecuado entre la rentabilidad individual y social de los recursos que se administran.

La información de la operación de la entidad se refiere al cumplimiento de los acuerdos tomados con anterioridad; a la situación financiera; al avance de los programas anuales de operación y al ejercicio de los presupuestos de caja, de operación e inversión, así como a las desviaciones que se hubiera presentado en el transcurso del ejercicio. En cuanto a las inversiones en obras, la información se desglosa de la manera siguiente: informe sobre concursos celebrados; informe sobre adjudicación directa de contratos y el informe sobre el cumplimiento del presupuesto de contratos

y otras erogaciones realizadas. En caso de adquisiciones se solicitan informes relativos al programa de adquisiciones; el estado de los inventarios; precios; cumplimiento de proveedores; inversiones y plazos de pago.

Es de apuntarse la tendencia que ya se observa en el sentido de constituir grupos afines de empresas, en los que acuden consejeros comunes. Cabe advertir igualmente que, en muchos casos, se han constituido Comités Ejecutivos y/o Técnicos, a los cuales los Consejeros delegan ciertas responsabilidades. Estos Comités se forman con grupos muy reducidos de personas, que conocen a fondo la problemática financiera y técnica de la empresa. Las decisiones y recomendaciones de estos cuerpos son transmitidas regularmente, para su análisis final a los Consejos de Administración.

2.9 *El Control de los Contratos y Obras Públicas*

Ya se ha indicado que uno de los sistemas de control que se aplican para garantizar la productividad adecuada del gasto de los organismos descentralizados y empresas públicas lo constituye la supervisión de sus contratos y obras públicas,¹⁰ proceso que incluye las siguientes funciones:

En primer término, el *registro* de las autorizaciones que, para realizar obras gira la autoridad competente; en este caso, la Secretaría de la Presidencia.

Contra este registro se afectan las cantidades que amparan los contratos de obra que celebran las dependencias, así como las estimaciones del trabajo realizado. Tanto los contratos como las liquidaciones se someten a la inspección de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Los contratistas deben registrarse ante el Gobierno Federal para que éste analice su capacidad técnica y financiera; dicho registro puede ser cancelado por irregularidades comprobadas o por pérdida de las capacidades para ejecutar las obras que encomienda el sector público.

Las adjudicaciones de los contratos se controlan a su vez mediante la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los concursos que, por mandato constitucional deben celebrarse para la asignación de obras públicas a contratistas.

La verificación de los contratos y acuerdos de obra se realiza, por último, para casos seleccionados mediante muestreos intencionados. Esta verificación incluye el estudio meticuloso de los contratos y la verificación física de las características de las obras; en caso de encontrarse irregularidades se procede según amerite la situación.

¹⁰ (Ver inciso 2.5 de este Capítulo).

2.10 *El Control de las Adquisiciones*

Otro medio más de ejercer el control sobre el sector paraestatal lo constituye el control de adquisiciones. El Gobierno de la República sustenta el criterio de que las compras masivas que realiza a través de sus órganos deben constituir un elemento de la mayor importancia para apoyar el proceso ocupacional, reducir la importación de artículos prescindibles o de aquellos sustituibles por los de fabricación nacional, derivar ingresos para sectores marginados y, en términos generales, propiciar un óptimo aprovechamiento de los recursos empleados en la adquisición de bienes de consumo e inversión.

Dentro del marco de las atribuciones que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado le confiere a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la presentación oportuna de presupuestos y programas de adquisiciones, además de constituir un importante instrumento para canalizar las compras hacia empresas que operan en el ámbito nacional, implica la disponibilidad de instrumentos para negociar con oportunidad la celebración de contratos de abastecimientos por períodos fijos y permite asimismo la adopción de medidas para reducir el gasto de renglones diferibles o suntuarios.

Frecuentemente, y en lo que hace a importaciones, el Gobierno Federal no es objeto de un trato justo y equitativo, pues un sinnúmero de artículos de procedencia extranjera son vendidos a precios que difieren notablemente de los que prevalecen en el país de origen. Para corregir esta situación, la Secretaría del Patrimonio Nacional está facultada igualmente para promover comisiones intergubernamentales encargadas de realizar negociaciones con empresas extranjeras de alta penetración en el mercado.

Para descentralizar su función interventora, la Secretaría del Patrimonio Nacional está en aptitud de constituir en el seno de las entidades públicas comités de compras. Estos órganos se integran con representantes de la propia Secretaría y funcionarios de la entidad compradora.

Dentro de sus propias atribuciones, esta Secretaría fomenta las compras intergubernamentales y propicia la descentralización geográfica de las adquisiciones. En el primer caso, se persigue condicionar un desarrollo financiero más sólido y más consistente de las empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios, mientras que en el segundo, se procura derivar parte de las demandas gubernamentales hacia zonas económicamente deprimidas.

Dicha ley prevé igualmente la creación de un fondo para contratar asesoría técnica de expertos, empresas e instituciones para la realización de investigaciones vinculadas con sistemas de compras, almacenes, normas y especificaciones, este es un aspecto de relevante importancia pues en la

medida en que permite un adecuado respaldo técnico hace posible la obtención de un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a la compra de bienes de consumo e inversión.

2.11 *Autorización de la enajenación de bienes muebles e inmuebles*

Es de señalarse que el Gobierno Federal interviene tanto en la adquisición como en la enajenación de bienes muebles e inmuebles de las *entidades paraestatales*.

Las adquisiciones de bienes inmuebles son protocolizadas por notario público habilitado para tal fin; las enajenaciones o permutas de bienes inmuebles sólo pueden efectuarse previo acuerdo presidencial, dictado por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional. La política que se ha seguido en este renglón ha sido la de procurar que las enajenaciones sean, en su caso, a favor de las entidades del sector público.

Por lo que respecta a los bienes muebles, las entidades deben solicitar a la Secretaría del Patrimonio Nacional autorización para su baja y/o enajenación, previo avalúo de la autoridad competente; en todos los casos, la Secretaría procura su reaprovechamiento dentro del Sector Público y destina determinados bienes para su rehabilitación, tales como mobiliario y equipo de oficina y llantas, que posteriormente destinarán a las propias entidades del Sector Público.

Con el propósito de evitar problemas de sobreinversión en inventarios, y de racionalizar el empleo de los medios destinados a operaciones de compra-venta, la Secretaría del Patrimonio Nacional interviene en forma sistemática la revisión de procedimientos de compras y almacenes.

En lo que concierne a la consolidación de compras, su propósito estriba en perfeccionar sistemas y eliminar procedimientos que deterioran el poder adquisitivo del sector público. Este sistema, que es aplicado en otros países por grandes negociaciones, se fundamenta en el genuino derecho de aglutinar el poder de compra que dispersa y fraccionadamente ejerce el sector público. Es mutuamente provechoso para compradores y vendedores, pues el asegurar pedidos permite planear la producción, los abastecimientos de materias primas y la liquidación de facturas, con el conveniente abatimiento de costos y precios.

Para respaldar la política de consolidación de compras y fortalecer el poder adquisitivo del sector público, se procede a la codificación uniforme de los artículos objeto de consumo masivo por parte del mismo, así como a la estandarización de algunos renglones. La existencia de un 'lenguaje común', es fundamental para la aplicación de una más congruente y racional política de compras.

2.12 Auditorías

Por último, entre los llamados controles *a posteriori*, destaca uno de los principales instrumentos utilizados actualmente por la Secretaría del Patrimonio Nacional para el control de las entidades del sector paraestatal: la contratación de Contadores Públicos para realizar la auditoría de los organismos y empresas del Estado.

El auditor de una entidad del Sector Paraestatal debe vigilar no sólo la corrección de los registros contables y el margen de seguridad ofrecido por los sistemas de control interno, sino que también debe velar por el uso eficiente de los recursos humanos y materiales de la entidad y producir recomendaciones que deberán dirigirse a la Dirección de la entidad y a su Consejo de Administración y hacerse del conocimiento de las dependencias del Ejecutivo que ejercen control del Sector Paraestatal.

Es política de la Secretaría del Patrimonio Nacional contratar directamente a los Contadores Públicos con objeto de que éstos actúen en forma independiente de los organismos y empresas donde prestan sus servicios; se designan individualmente y se les instruye respecto a lo que el Gobierno Federal, como representante del pueblo de México, espera de su intervención.

La oportunidad y continuidad de la información se considera primordial, pues de su análisis se derivan medidas que reorientan la acción de las entidades, lo cual convierte al Auditor Externo en elemento fundamental para lograr el objetivo de que los mecanismos de control sean preventivos y no correctivos.

Debe añadirse que, además de proporcionar esa información continua, el Contador Público ha debido cambiar el enfoque que utiliza normalmente el profesional para examinar la situación y la operación de las entidades. En especial, ha debido abandonar el énfasis que regularmente pone en el resultado financiero como única medida de eficiencia; el Auditor de una empresa del Sector Paraestatal debe estudiar la productividad del personal y las instalaciones, la eficiencia de la comercialización, la calidad de los productos, etc., además de los resultados financieros. Afrontar las necesidades anteriores implica prestar una mayor atención a los aspectos técnicos y operativos de la empresa y tratar de ubicarla en el contexto global de la economía y la sociedad, es decir, implica romper las barreras de la parcelación profesional.

La información que suministra el Auditor Externo, si bien es de suma importancia para los efectos de la evaluación operativa de las empresas estatales, no es suficiente para sus fines.

2.13 *Diagnósticos Administrativos*

Actualmente, la Secretaría del Patrimonio Nacional realiza directamente, para organismos y empresas seleccionadas, el llamado "*diagnóstico administrativo operativo*" a que en ocasiones se alude como "*auditoría administrativa y operativa.*" La primera denominación resulta preferible, ya que para que esta función sea eficaz se necesita el convencimiento y la cooperación de la entidad afectada. Aunque existe la legislación necesaria para efectuar estos diagnósticos en forma impositiva, el convencimiento de que los logros serán más amplios si no se ve a esta función como un acto de inspección, sino de apoyo, de asesoría o de ayuda, con el fin de corregir las deficiencias que pudieran presentarse.

2.14 *Difusión de la situación financiera y técnica de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*

Considerando que también una parte del control está representada por la difusión de información hacia la opinión pública, se ha llevado a cabo una conciente y decidida campaña de difusión de la situación financiera, económica y técnica de las empresas de Sector Paraestatal, mediante la publicación en la prensa nacional de sus estados financieros y de los comentarios pertinentes en torno a sus operaciones. Parece indispensable seguir por este camino, para que se lleven a cabo investigaciones y estudios académicos y de particulares, para conocer mejor la realidad del sector, los problemas que enfrenta y el análisis para posibles soluciones.

Hasta aquí se ha procurado ofrecer una panorámica de la concepción, instrumentos y forma de operación de los mecanismos de control que ejerce el Gobierno Federal sobre las operaciones del Sector Paraestatal. Como podrá advertirse, la mecánica del control acentúa su interés hacia la congruencia operativa del Sector Paraestatal; enfatiza la formulación detallada de presupuestos por programa individuales, su compatibilización y la verificación de su cumplimiento en condiciones de eficacia y de eficiencia.

El proceso presupuestal, entendido en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control viene a ser, desde este punto de vista, el aspecto sustantivo, la materia misma del control.

3. CREACIÓN DE SISTEMAS DE PLANEACIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La tercera y última etapa del proceso analizado en este capítulo estaría caracterizada por el intento de otorgar coherencia y dirección unitaria

a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, vía la *planeación* y *coordinación* de sus actividades. Podría decirse que se inicia hace unos 16 años y que aún está en período de maduración y exploración.

3.1 *El Programa de Inversiones 1960-1964*

Convencionalmente, podríamos ubicar su inicio —por lo menos por lo que se refiere a la programación de las inversiones— el 29 de junio de 1959, a escasos seis meses de la creación de la Secretaría de la Presidencia, cuando el titular del Ejecutivo Federal expidió el acuerdo que disponía que las Secretarías, Departamentos de Estado, *organismos descentralizados* y *empresas de participación estatal* deberían elaborar un *programa de inversiones* cuyos aspectos medulares serían los siguientes:

a) Las entidades paraestatales quedaban obligadas a elaborar un *programa de inversiones* para el período 1960-1964.

b) En el acuerdo se definió lo que debería entenderse por *inversiones públicas*.

c) El objetivo del programa sería acelerar el desarrollo económico y social del país mediante la coordinación entre la inversión pública y privada, la creación de nuevas fuentes de ocupación, la corrección de la inequitativa distribución del ingreso, el desarrollo de las diversas regiones, el mantenimiento de la estabilidad monetaria y el fortalecimiento de la balanza de pagos. Todo ello debería coincidir en la obtención de una mejoría sustancial de los niveles de vida de todos los mexicanos.

d) Las inversiones deberían tener una elevada productividad económica y social, para lo cual tenderían a beneficiar al mayor número de personas.

e) En dicho acuerdo se establecía la forma en que deberían estimarse las inversiones y su forma de presentación, así como lo relativo a su financiamiento externo y a las sanciones que se establecerían por realizar inversiones no autorizadas debidamente.

3.2 *La Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social*

La división de funciones establecida por la ley de secretarías de 1958 entre Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia creó algunos problemas a los intentos de planeación y efectiva coordinación y financiamiento de las inversiones públicas, y por lo mismo a la formulación de planes de acción del sector público en general.

En un intento por resolver esta falta de coordinación, el 10. de marzo de 1962, se expidió un acuerdo constituyendo la *Comisión Intersecretarial entre la de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público, para la formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del país, a corto y largo plazo.*

Esta Comisión se apoyaba, asimismo, en lo dispuesto en los acuerdos presidenciales del 29 de junio de 1959 y del 7 de julio de 1961. El primero de ellos ya ha sido analizado en líneas anteriores; el segundo, establecía que todas las Secretarías y Departamentos de Estado deberían elaborar sus *planes de acción* "persiguiendo objetivos coherentes mediante la suma coordinada de sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas de desarrollo económico y social del país." La Comisión Intersecretarial tomaba en cuenta también —desde luego— las disposiciones relativas al presupuesto de egresos y al uso del crédito por parte del sector público.

En base a estos elementos, la Comisión calcularía "el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales, con el propósito de obtener una tasa de crecimiento satisfactoria que hiciera posible la elevación creciente de los niveles de vida de los grandes sectores populares".

Los planes y programas que se elaborarían en el seno de esa Comisión habrían de ser puestos a consideración del Presidente de la República conjuntamente por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.

3.3 *El Plan de Acción Inmediata 1962-1964*

El primer ejercicio que elaboró la nueva Comisión se denominó "Plan de Acción Inmediata" para el trienio 1962-1964, cuyas características sobresalientes fueron las siguientes:¹¹

1. Constituyó el punto de partida contemporáneo en la elaboración de programas de desarrollo económico y social de México.¹²
2. Proyectaba las variables macroeconómicas dentro de un modelo muy agregado.
3. Fijaba una tasa mínima de crecimiento medio anual del producto nacional bruto de 5.4%.
4. Estimaba una inversión bruta fija del 15.5% del producto bruto para 1962 y del 18.4% para 1965.

¹¹ Ver también Miguel Wionczek. *Ob. cit.*, y Secretaría de la Presidencia, *ob. cit.*

¹² Los anteriores planes sexenales fueron fundamentalmente políticos.

5. Resultaba sin embargo, inconsistente en algunos aspectos metodológicos y operativos.

6. Fue formulado dentro de los principios de la Carta de Punta del Este y se sometió a la consideración de los nueve expertos de la Alianza para el Progreso y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para su evaluación.

7. Fue un plan elaborado por un grupo de expertos mexicanos.

8. Su difusión se circunscribió a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.

3.4 *El Programa de Desarrollo Económico y Social. 1966-1970*

El 23 de julio de 1965, —primer año de gobierno del Presidente Díaz Ordaz— se expidió un acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado, *organismos descentralizados y empresas de participación estatal* en el que se les indicaba que deberían enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus *programas de inversiones* del siguiente ejercicio fiscal. El nuevo gobierno se disponía a enmarcar su acción dentro de un plan coordinado. Para ello encomendó a la Comisión Intersecretarial, —reforzada por nuevas dependencias de la Secretaría de la Presidencia¹³— la formulación del “Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970”.

De 1964 a 1965 la Comisión trabajó en el Programa de Desarrollo Económico y Social para 1966-1970, documento que tuvo las características siguientes:

1. Pretendía lograr un incremento anual mínimo en el producto nacional bruto del 6%.

2. Buscaba una distribución más equitativa del ingreso nacional.

3. Fijaba una tasa media anual de crecimiento de la inversión bruta fija de 7.2%, a fin de que en 1970 ésta representara el 20% del producto interno bruto.

4. Al igual que el plan anterior, su difusión —fuera de consultas realizadas internamente en el propio sector público— fue inexistente.

3.5 *La Subcomisión de Inversión-Financiamiento*

Debido a dificultades similares a las confrontadas por los anteriores mecanismos de coordinación y planeación, la elaboración del Programa de

¹³ Las Direcciones Generales de Planeación Regional y Sectorial, del Gasto Público y la Jurídico Consultiva.

Desarrollo Económico y Social se constriñó al perfeccionamiento del mecanismo de programación y coordinación de las inversiones públicas, único campo en el que —hasta entonces— se habían obtenido resultados importantes en la programación de actividades del sector público. Así se constituyó la *Subcomisión de Inversión —Financiamiento* como dependencia de la Comisión para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, la cual, desde entonces dejó de funcionar en la realidad.

El funcionamiento de esta Subcomisión ha sido explicado por el Lic. José López Portillo de la siguiente manera:

“En México, la Secretaría de la Presidencia tiene la responsabilidad de autorizar la inversión física y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gasto corriente y la inversión financiera. Desde hace varios años, como sistema de coordinación administrativa, funciona un mecanismo que elabora el *programa simultáneo de inversión-financiamiento*, que, en forma permanente, vincula las atribuciones de las dos Secretarías dentro de un marco común que asegura el acoplamiento cabal entre el gasto y los recursos financieros entre cada proyecto y su propia estructura de financiamiento, tanto de fondos fiscales como de crédito interno y externo. El mecanismo de inversión-financiamiento, integrado con representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, se reúne regularmente todas las semanas y tiene la responsabilidad de formular su opinión técnica por escrito y firmada por los participantes. Esta opinión técnica es considerada por los Secretarios de Hacienda y de la Presidencia para normar sus recomendaciones al señor Presidente de la República. Mediante ese sencillo mecanismo administrativo se han logrado avances sustanciales en la ordenación y coordinación del gasto público”.¹⁴

A últimas fechas la Secretaría del Patrimonio Nacional también pasó a formar parte de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento.

3.6 *Las Unidades de Programación*

Ya en 1971, y como parte del esfuerzo de reforma administrativa realizado por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, el 11 de marzo se publicó un acuerdo por medio del cual se ordenó el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías, Departamentos de Estado, *Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, designando a la Secretaría de la Presidencia como órgano central de asesoría y de generación de lineamientos para todas las unidades de programación

¹⁴ José López Portillo, *ob. cit.*, p. 29.

del sector público. Este sistema de programación pretendía tener como característica más destacada el de ser participativo y no autoritario.

Así quedó establecida —al menos formalmente— la infraestructura del sistema de *planeación participativa* que, desde cada institución, serviría de apoyo a las tareas de programación del sector público en su conjunto, a cargo de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento y, posteriormente, de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, de la que se hablará más adelante.

Puede afirmarse que si bien la operación de este sistema aún no ha rendido los frutos esperados, ha permitido sin embargo familiarizar a los funcionarios gubernamentales con el lenguaje y los mecanismos y procesos de la programación operativa y presupuestaria y ha hecho surgir una mentalidad favorable a la coordinación y a la planeación de las actividades del sector público. Constituye, por lo mismo, un paso importante en el camino de la planeación de dichas actividades.

3.7 *La Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público*

Otra pieza importante de este sistema la constituye la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público creada por acuerdo verbal del Presidente de la República en 1971, cuyas funciones definió así el Lic. José López Portillo, testigo presencial del inicio de sus actividades.

“Recientemente, se ha puesto en práctica un mecanismo adicional de singular importancia. Se trata de la Comisión de Control del Gasto Público, en la que participan las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Esta Comisión viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta ahora. Se trata de un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo. Tiene, además, la importante función de evaluar permanentemente los programas de gasto y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos.

“Gracias a esta Comisión, se puede articular convenientemente lo que en ocasiones he llamado el triángulo de eficiencia del Gobierno Federal. Entiendo por este símil la concurrencia ordenada de las funciones de asignación, control y evaluación que tienen asignadas cada una de las Secretarías en los términos de las leyes correspondientes. De este modo, se puede asegurar, por ejemplo, que las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia de precios unitarios y de concursos de obras, apoyan las de la Secretaría de la Presidencia en la autorización de proyectos espe-

cíficos y las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ordenamiento general del presupuesto y su vinculación a la política económica”.

“Un aspecto muy importante al que se le dará creciente importancia, es la proyección —en el tiempo— de la complementariedad de los proyectos de gasto público a fin de asegurar que las asignaciones de inversión vayan acompañadas, en su oportunidad, de los montos de gasto corriente necesario para su eficaz funcionamiento. Se trata de avanzar hacia la elaboración de verdaderos presupuestos por programas que permitan conocer y evaluar oportunamente el resultado de las decisiones de gasto adoptadas previamente. Estamos convencidos de que el sistema de presupuesto por programa es la solución óptima a los distintos problemas de administración del gasto público y hacia su implantación orientamos medidas paulatinas y probadas que signifiquen sólidos avances en materia de reforma administrativa”.

“Una fase importante de esta tarea, es también la complementación entre programas de distintas dependencias que se realizan en las regiones del país a fin de darle al presupuesto una orientación regional que hasta ahora no ha tenido en la medida de lo necesario. Ello corresponde al propósito de lograr un desarrollo equilibrado”.

“A disponer de un presupuesto con énfasis regional, se dará además un paso adelante muy significativo en apoyo de la política de descentralización económica y administrativa”.¹⁵

3.8 *El Presupuesto de egresos de la Federación con “Orientación Programática”*

Como columna vertebral de la Reforma Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Presidente Echeverría autorizó en 1975 a su titular, Lic. José López Portillo, a iniciar los estudios y proyectos que permitieran la implantación del presupuesto por programas y actividades en sustitución del actual presupuesto tradicional. Estos trabajos hicieron posible que, en 1975, el presupuesto de egresos para el año de 1976 se haya elaborado con base en una estructura programática que define objetivos, metas, acciones alternativas de ejecución y selección de las más adecuadas, señalamiento de responsabilidades y funciones precisas y cuantificación del gasto por programas.

En la *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Presupuesto Federal de Egresos para 1976* se afirma que, debido a que la técnica del presupuesto por programas constituye un cambio sustancial en relación con

¹⁵ *Ob. cit.*, p. 29.

el presupuesto tradicional, se creyó conveniente establecer, en una primera instancia, un “sistema intermedio, de transición, al que denominamos presupuesto con *orientación programática*” para que, en una segunda instancia, se llegue a la implantación del “presupuesto por programas.” En una etapa inicial —se sigue diciendo— “se convino en definir e identificar los programas conforme a las estructuras orgánico-administrativas existentes”, lo que no impediría la agrupación sectorial de las actividades. El presupuesto con *orientación programática* establece la obligación, por parte de las entidades del sector público, de “presentar su gasto conforme a programas y subprogramas, señalando los objetivos, metas y unidades de medida que corresponden a cada uno de ellos, así como el costo y los responsables de su ejecución.”

En relación con las ventajas que traerá la *orientación programática* introducida en el Presupuesto de Egresos para 1976, en dicha exposición de motivos, se dice que “el enfoque sectorial por programas permitirá la coordinación y coherencia de las políticas de gasto del sector público... estableciendo un lenguaje común indispensable para desarrollar... bases firmes de programación sectorial y nacional”; asimismo “eliminará el excesivo grado de detalle y centrará la atención en el análisis de las decisiones básicas, prioritarias, y en los enfoques de conjunto, lo que otorgará congruencia a las acciones públicas dentro de un marco de objetivos generales de la política económica y social”.

Para asegurar el cumplimiento de estos propósitos, se procedió a fortalecer las funciones de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público y de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, así como de las dependencias internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tienen injerencia en la formulación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.9 *Las Comisiones Sectoriales*

Por lo que se refiere a los aspectos de programación y coordinación sectorial de las actividades del sector público se han establecido recientemente una serie de Comisiones entre las cuales destacan las siguientes:

3.9.1 *La Comisión Nacional de la Industria Azucarera*

Esta Comisión fue creada por decreto presidencial de 15 de diciembre de 1970, publicado en el Diario Oficial del 8 del mismo mes y año. Este organismo federal descentralizado tiene las siguientes funciones:

- a) Planear el desarrollo de la industria azucarera.
- b) Procurar la elevación de la productividad en dicha industria.
- c) Asegurar la adecuada distribución de la producción de azúcar, alcohol y mieles cristalizables.
- d) Vigilar la calidad del producto.
- e) Propiciar, a través de la Nacional Financiera, S. A. en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el financiamiento de la industria azucarera.
- f) Establecer un organismo para la administración de los ingenios propiedad del sector público o administrados por éste.
- g) Organizar comités asesores que representen, respectivamente, a los industriales azucareros, a los campesinos cañeros y a los trabajadores de la industria azucarera.

La creación de esta Comisión ha sido un importante paso del Gobierno de la República para la planeación y coordinación de la industria azucarera en su conjunto; ya se dijo que en los ingenios propiedad del sector público se producen más de las dos quintas partes de la producción nacional de azúcar.¹⁶

Es de destacarse que en la Junta de Gobierno de este organismo no participa la Secretaría del Patrimonio Nacional, principal dependencia del Ejecutivo Federal en materia de control y vigilancia de la operación de organismos y empresas. Sin embargo, esto se subsana por lo previsto en el artículo 11 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que a la letra dice: "La Secretaría del Patrimonio Nacional designará un representante con voz, pero sin voto, para cada uno de los organismos y empresas, que asistirá a todas las sesiones de los Consejos de Administración, Juntas Directivas u órgano equivalente, y a las aamblea de socios o accionistas que celebren, siempre que dicha secretaría *no tenga representación permanente en tales cuerpos*".

3.9.2 La Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica

En 1973, por acuerdo presidencial se creó la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, con el objeto, entre otros, de proponer al Ejecutivo Federal *la coordinación de los programas de producción y los planes de expansión de todas las empresas dedicadas a la producción de mineral*

¹⁶ Primera Parte, Capítulo II, nota 2.

de hierro, cobre, carbón mineral, coque, arrabio, acero y laminados de acero.

La Comisión se integra por el Secretario del Patrimonio Nacional que la preside, los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Presidencia e Industria y Comercio; los Directores Generales de Nacional Financiera, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", el Presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero y tres representantes de las empresas siderúrgicas privadas.

En cumplimiento de sus funciones, la Comisión elaboró un plan de desarrollo integral de la industria siderúrgica, cuyo objetivo fundamental es proporcionar el marco de acción para programar la asignación de recursos en las expansiones de la industria siderúrgica aprovechando la infraestructura ya existente de materias primas, insumos y mano de obra, la adaptación de nuevas tecnologías, la expansión integral de la industria, la planificación de los requerimientos en materia de recursos humanos, y el efecto regional, social y ecológico que estas expansiones puedan ocasionar. En base a estos lineamientos la Comisión analiza todos los proyectos de inversión y autoriza los que procedan.

3.9.3 *La Comisión Nacional de Energéticos*

También en 1973 se estableció la Comisión Nacional de Energéticos como un mecanismo para instrumentar *la política de coordinación del sector* y como un esquema congruente con la necesidad de *programar a largo plazo*, que permita definir estrategias con el concurso de los organismos cuya necesidad es la satisfacción de demandas inmediatas de hidrocarburos y de energía eléctrica. Se integra por representantes de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que la preside, y de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia, Industria y Comercio y Recursos Hidráulicos, así como por los Directores Generales de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad e Instituto Nacional de Energía Nuclear.

Sus objetivos son promover el mejor uso de los recursos energéticos de acuerdo con las disponibilidades y reservas en función a las necesidades a corto y largo plazo del desarrollo económico y social del país y el establecimiento de lineamientos de política que rijan el desarrollo del sector energético, entre los que destacan: autosuficiencia; nacionalización del servicio de abastecimiento de energéticos; extensión del abastecimiento para satisfacer también las necesidades del medio rural; satisfacción, al menor costo, de la demanda de energía; promover la diversificación de fuentes primarias para lograr una disminución relativa en la proporción de la demanda

de hidro-carburos; promover la determinación y utilización de reglas uniformes para la planeación de todo el sector energético; coordinar las actividades de exploración para la localización y cuantificación de recursos; garantizar los ingresos que permitan a los organismos del sector contar con una situación financiera saludable; impulsar el desarrollo de las industrias nacionales de bienes de producción que requieren los organismos del sector energético e impulsar el sector y el desarrollo de tecnologías energéticas.

3.9.4 *La Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público*

En 1975, también por acuerdo presidencial, se creó la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, cuyos objetivos son:

i) Definir y programar la política industrial del Sector Público mediante el establecimiento de prioridades para la ejecución de proyectos industriales nuevos o de ampliación y crecimiento de las actividades existentes y la sistematización y actualización de los programas.

ii) Orientar y encauzar la acción del Sector Público en materia industrial mediante el examen integrado de programas de ampliación y el desarrollo de nuevos proyectos.

iii) Analizar, evaluar y, en su caso, aprobar todo proyecto industrial nuevo o de ampliación de dependencias federales, organismos descentralizados, empresas del Estado y de participación estatal, en coordinación con las entidades especializadas.

iv) Ser el conducto para presentar a la Subcomisión de Inversión-Financiamiento los proyectos industriales que juzgue conveniente promover con sus respectivos requerimientos financieros.

v) Mantener permanente contacto con todas las dependencias, organismos, empresas especializadas y comisiones que guarden relación ya sea directamente o indirectamente con el Sector Público, en el área industrial. Asimismo, crear subcomisiones sectoriales o especializadas de acuerdo con lo que se establezca en el Reglamento de la propia Comisión.

vi) Realizar los estudios necesarios para propiciar la integración industrial de las entidades públicas que operan en este campo, y

vii) Actuar como asesor del Ejecutivo Federal en la formulación de los programas industriales del Sector Público y como órgano auxiliar y consultivo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Esta Comisión se integra por los titulares de las dependencias del Gobierno Federal más relacionadas con el desarrollo industrial: las Secreta-

rías de Industria y Comercio; Hacienda y Crédito Público; Presidencia y Patrimonio Nacional y por Nacional Financiera, S. A. y Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A. La Comisión está presidida por el Secretario del Patrimonio Nacional y para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos y resoluciones cuenta con un Secretariado Técnico.

3.9.5 *Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón*

En enero de 1975, se creó por acuerdo presidencial la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón cuyas funciones son:

- a) Recabar la información disponible y realizar las investigaciones necesarias para conocer el estado actual de la industria textil del algodón.
- b) Proponer al Ejecutivo Federal y a los sectores interesados las medidas adecuadas en material de producción, comercialización, tecnología, empleo, consumo y todo aquello que propicien su desarrollo.
- c) Estudiar y promover la integración de la industria en todos sus procesos, desde la materia prima hasta los diversos artículos terminados.
- d) Recomendar la tecnología y la escala de la planta industrial apropiadas.
- e) Proponer los sistemas de financiamiento.
- f) Estudiar y recomendar las medidas pertinentes para la ampliación de los mercados.
- g) Promover la producción de telas de algodón a bajo costo.
- h) Proyectar y proponer programas permanentes de capacitación y adiestramiento de los trabajadores de esta rama.

Esta Comisión se integra por miembros designados por las Secretarías de Industria y Comercio (Presidente), del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público y por un representante, respectivamente, de la Nacional Financiera, S. A. y del Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Además, hay representantes de las organizaciones sindicales correspondientes y de las organizaciones empresariales de la industria textil del algodón.

Si bien esta Comisión tiene injerencia sobre todas las empresas textiles de algodón del país, servirá también para coordinar las actividades de las empresas y organismos del sector público federal.

4. CONSIDERACIONES FINALES

No es propósito de este trabajo emitir un juicio de valor sino describir los intentos realizados en los últimos años en el campo de la programación del sector paraestatal. La intención de esta enumeración o crónica es servir como testimonio de los esfuerzos realizados y de la convicción existente en la Administración Federal en el sentido de que las empresas públicas no pueden ni deben seguir funcionando de manera dispersa y sin objetivos comunes, dada la importancia que tienen dentro de nuestra economía como instrumentos relevantes del desarrollo y de la política económica y social del país. Se tiene, si, la convicción de que para que las empresas de participación estatal puedan cumplir adecuadamente con ese papel, se requiere con urgencia de un marco de organización que permita al Gobierno Federal realizar adecuadamente las funciones de *planeación, programación, evaluación y control* de las actividades de dicho sector. Para ello deben estudiarse y proponerse orientaciones —sectoriales y globales— en materia financiera, laboral y de integración, así como de comercialización y financiamiento que coadyuven a una mayor eficiencia en el desarrollo de las empresas públicas de México.

No fue intención del grupo de estudio realizar un análisis de tal magnitud, que sin duda excedería a nuestras posibilidades. En este trabajo sólo se quiso contribuir, en una pequeña medida, al esfuerzo que deben realizar en México los estudiosos de la Administración Pública en los próximos años, a fin de delinear las respuestas que deben darse a este importante aspecto de nuestro desarrollo económico, político y social.

En la *segunda parte* de este trabajo se presenta, en forma sistemática, un compendio de las principales normas que rigen actualmente la actividad de las empresas públicas en México. Se las ha agrupado según el *proceso administrativo*, es decir, atendiendo a: su *creación, organización, facultades, planeación, coordinación, control y transformación o disolución*. Se parte del convencimiento de que, en caso de considerarse conveniente realizar modificaciones o reformas a dicho sector, se requeriría igualmente reformar buena parte de dichas bases jurídicas; por lo que podría resultar útil conocer el número, complejidad y contenido de las actuales disposiciones, muchas de las cuales pertenecen al campo del derecho mercantil. Sería conveniente, en caso de su modificación o sustitución, evitar que se generen duplicaciones, lagunas o contradicciones, lo que suele ocurrir cuando al momento de elaborar las nuevas normas jurídicas se desconoce o no se toma en cuenta el panorama global existente de aquello que se quiere modificar.

Si este modesto esfuerzo contribuye —en alguna medida— a ese propósito, quienes colaboraron en este trabajo se sentirán ampliamente satisfechos.