

FORMAS LEGALES DE CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO

SUMARIO: *Introducción; 1. Control del presupuesto; 2. Control de bienes; 3. Control de obras; 4. Otros tipos de control.*

Introducción

Técnicamente, el control se sitúa como la fase final del proceso administrativo. Sin embargo, la experiencia muestra que el control no pertenece a un solo momento, ni mucho menos, al momento conclusivo de dicho proceso, sino que se mantiene continuamente a lo largo del mismo, admitiéndose incluso —por la dinámica específica de la gestión administrativa— la posibilidad de un control *a priori*.

No es pues una nota definitoria del control, la de su ubicación última dentro del proceso administrativo.

Básicamente se trata de una actividad revisora tendiente a verificar tanto la capacidad de realización de los mecanismos operativos que se ponen en marcha para actualizar un sistema determinado, como la bondad del sistema mismo.

El control debe responder a la interrogante sobre cuál ha sido el resultado obtenido en relación con un programa preconcebido y sobre la eficacia de ese programa en orden a la razón que le da origen.

El destino final de la evaluación es retroalimentar el sistema. Se valoran los objetivos y procedimientos a fin de corregir vicios y errores.

Dentro de la actividad estatal, y concretamente en el ámbito de la función administrativa, la noción de control permanece en esencia intacta en relación a su significado dentro de la administración privada. La mecánica subyace; cambia sin embargo, el marco de referencia.

Bajo condiciones *normativamente* fijadas y obedeciendo a directrices *políticamente* establecidas, el control en la administración pública ha de ser bivalente, pues debe orientarse a verificar tanto la regularidad (legalidad) de los actos realizados por los agentes del Estado como su *oportunidad* y *eficiencia*.

Los mecanismos de control en este campo no se limitan a determinar si la acción produjo los resultados esperados, sino que además, califican si la acción se produjo conforme a reglas obligatorias.

La variedad de los elementos de juicio y la diversidad de enfoques se reflejan en una pluralidad de formas de control: jurídico, político, financiero y propiamente administrativo, referidos sucesivamente a la legalidad de los actos administrativos, a la eficacia de programas y acciones gubernamentales, a la eficiencia en el uso de los recursos y a la capacidad operativa del sistema.¹

El ejercicio del control por parte de cada órgano del Estado en lo interno, o a cargo de órganos superiores, permite distinguir dos niveles de control: micro y macroadministrativo.

Esta investigación se refiere a los diversos mecanismos de control jurídicamente establecidos a cargo de los órganos de la administración pública centralizada, sobre las empresas públicas, independientemente de que el contenido de esas facultades se refiera a aspectos contables, técnicos, políticos, etc.

A título de conclusión habrá de ofrecerse un juicio personal sobre la suficiencia o insuficiencia de los controles existentes sobre las empresas públicas, a nivel macroadministrativo.

No existe propiamente una definición constitucional ni legal de la empresa pública.

La Constitución —en el título correspondiente al Poder Ejecutivo Federal— no incluye ni reconoce otra forma de organización administrativa que no sea la centralización.

Esta afirmación es válida a pesar de las referencias a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, contenidas en el artículo 93 y en la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123.

El contenido de esos preceptos no nos basta para deducir de ellos, ni la facultad para crear organismos descentralizados o empresas de participación, ni el órgano al que es posible atribuir esa facultad, ni mucho menos el régimen jurídico al que quedarían sujetos esos entes.

El de empresa pública es un concepto netamente económico. Su género próximo se refiere a la organización de los factores de la producción; su diferencia específica la configuran la presencia del Estado en dicha organización y el interés público que reviste la actividad generada por la empresa.

No existe en México un solo modelo de empresa pública, sino varios; en consecuencia, su creación, reglamentación y control obedecen a patrones diversos, según sea el tipo que adopte la propia empresa pública.

¹ Carrillo Castro, Alejandro, "La función de control en la Administración Pública mexicana", *Revista de Administración Pública*, núm. 24, enero-abril, 1973, Instituto Mexicano de Administración Pública.

Existen empresas públicas en las que la participación estatal es exclusiva y excluyente de cualquiera otra. Generalmente adoptan la estructura de organismos descentralizados, y su actividad se refiere a la explotación de recursos o la producción de servicios públicos, constitucionalmente reservados a la Nación (es el caso de PEMEX —explotación de hidrocarburos— o de la CFE —generación de energía eléctrica—).

Otro tipo de empresas públicas son aquéllas en las que el Estado es propietario de una parte del capital social. Se admiten en este rubro, dos modalidades: la empresa de participación estatal mayoritaria, en las que el Estado aporta un mínimo del 50% del capital social, y las de participación estatal minoritaria, en las que el Estado posee acciones que representan más del 25% pero menos del 50% del capital social.

La presencia del Estado en este tipo de empresas, obedece a múltiples razones: fomentar la productividad en ciertos renglones económicos, consolidar la infraestructura de bienes y servicios en el país, aumentar el empleo, reducir nuestra dependencia económica, etc.

Conviene señalar que el control administrativo de las empresas públicas, ha de evaluar no sólo la manera como éstas realizan sus programas, sino la finalidad que inspiró su creación, cuestión que generalmente permanece olvidada, pues una vez creada, se dá por supuesta su utilidad.

La indefinición legal de empresa pública, las diversas estructuras que ésta adopta en México, las múltiples finalidades a las que puede sujetarse su nacimiento y desarrollo, así como los diferentes aspectos que concurren en la actividad que realiza, determinan que no haya *uno* sino varios tipos de control de la Administración Central sobre las empresas públicas.

El régimen jurídico del control en consecuencia, no es unitario. Por el contrario, se encuentra disperso en varias leyes.

El establecimiento de mecanismos de control de las empresas públicas apenas cuando se advierte su importancia y su franco crecimiento.

Hay pues, una etapa (1925-1947) en la cual las empresas públicas no están sujetas a un marco específico de tutela.

El 30 de diciembre de 1947, se expidió la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Dicho ordenamiento debe ser considerado como un importante precedente en la materia. A nuestro juicio, destacan entre sus disposiciones, las referidas a:

1. La definición de organismos descentralizados y empresa de participación estatal (*no de empresa pública*).
2. La exigencia de enumerar todos y cada uno de los organismos y empresas existentes hasta ese momento, que debieran sujetarse al control.

3. La atribución a las Secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa de facultades para vigilar la primera, el aspecto financiero, y la segunda, los capítulos patrimonial y de contratación de obras, de las entidades objeto de la Ley.

Los organismos y empresas que hasta la fecha habían sido creados (70 en total), quedaron sujetos a la tutela de una Comisión Nacional de Inversiones, que por inoperante desapareció, transformándose en 1949 en un Comité de Inversiones, y finalmente en 1954, en una Comisión de Inversiones, manteniéndose siempre como finalidad la de supervisar el programa de Inversiones de dependencias centralizadas y organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El fracaso operativo de estos tres órganos se debió, sin duda, a que sus atribuciones carecieron de positividad frente al peso específico político de muchos de los organismos y empresas que debieron sujetarse a su control.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que entró en vigor en 1959, rediseñó el esquema administrativo centralizado del Ejecutivo Federal.

Una nueva Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal fue expedida en 1965, y aunque para algunos estudiosos este ordenamiento fue innovador, personalmente creo que en esencia, no fue sino una mera adaptación de la Ley de 1947 a la Ley de Secretarías de 1959.

El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal quedó en manos de tres Secretarías: la de Hacienda, encargada de la supervisión del aspecto financiero; la de la Presidencia atenta a la vigilancia de los programas de inversión y la de Patrimonio Nacional, facultada para regular la adquisición y conservación de bienes y la contratación de obras.

En 1970 se expidió una nueva Ley, que casi idéntica a la anterior, excluye de su propio articulado a:

1. Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
2. Las instituciones docentes y culturales.

En el primer apartado, puede advertirse que se trata de empresas públicas —de carácter financiero— que están sujetas a reglas de control específicas.

El llamado triángulo de la eficacia administrativa formada por las Secretarías de —Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia— ha sido reformado nominal y competencialmente por la Ley Or-

gánica de la Administración Pública Federal, que vigente desde 1977, derogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Dicha Ley Orgánica redenomina a las Secretarías de la Presidencia y de Patrimonio Nacional, como de Programación y Presupuesto y de Patrimonio y Fomento Industrial respectivamente.

Se advierten entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley sobre el control vigente algunos cambios. Básicamente, se fortalece en la primera, el papel como órgano de control de la Secretaría de Programación y Presupuesto, atribuyéndole incluso facultades que de acuerdo a la segunda correspondían a la Secretaría de Patrimonio.

Se ha asentado ya en este trabajo, que no hay *un* solo tipo de control de la empresa pública y que por ende, el régimen jurídico del control no es unitario.

Habremos de referirnos ahora, a las más frecuentes formas legales de control administrativo sobre las empresas públicas. Dichos mecanismos son:

1. *Control del presupuesto*

Junto con el control de bienes, es ésta la forma de control que en México ha tenido un mayor desarrollo legislativo.

El control presupuestal de las empresas públicas, cubre dos etapas:

a) *A priori*: consiste en la autorización previa del programa de gastos de una empresa pública, por parte de un órgano ajeno a ella. Supone la competencia de los órganos de control, para intervenir incluso en la elaboración del presupuesto de la empresa.

Esta fase del control, se ha facilitado en México gracias a la estructura programática del presupuesto, prescrita por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y que esencialmente se refiere a la vinculación del gasto con los objetivos y metas de la gestión.

b) *A posteriori*: se realiza mediante la verificación de la exacta ejecución del gasto público.

Aun cuando cada una de las entidades públicas del Sector Central o del Paraestatal, están facultadas para llevar a cabo su propia contabilidad, es la Secretaría de Programación y Presupuesto la que dicta la forma y términos en que dicha contabilidad ha de llevarse y finalmente, es la propia Secretaría la que consolida la contabilidad de todos los organismos y empresas sujetos a control presupuestal.

Cabe señalar que merced a una reforma promovida por el Presidente Díaz Ordaz, se han incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación una serie de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a fin de sujetarlos a un rígido control presupuestal.

Suman dichos organismos y empresas un número reducido (27) en comparación con el total que operan en México, pero el volumen de recursos financieros que manejan es marcadamente superior al resto de las entidades del Sector Paraestatal. Estos 27 organismos y empresas, quedan igualmente sujetos a la Ley de Ingresos de la Federación.

La medida —que cumple un evidente propósito político— ofrece un dudoso apoyo legal.

Desde el punto de vista doctrinal, la autonomía presupuestal de los organismos descentralizados incluidos en el Presupuesto de Egresos, desaparece.

Desde el punto de vista normativo, es cuestionable que la Cámara de Diputados tenga facultades para aprobar el presupuesto de ciertos organismos descentralizados, y más aún de algunas empresas de participación estatal en las que evidentemente coexiste el capital privado con el público.

Aun admitiendo la posibilidad de esa atribución, una sola pregunta desvanecería sus fundamentos ¿Por qué no se somete a la consideración de la Cámara, el presupuesto de todas las entidades del Sector Paraestatal?

Lejos de ofrecernos una respuesta clara, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1979, en su artículo 10o. faculta al Presidente de la República para incluir a otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria dentro de este control presupuestal, sin enunciar siquiera un solo criterio para practicar esta selección.

El gasto presupuestado de las entidades del Sector Paraestatal, puede, en ocasiones, ser financiado mediante la contratación de créditos. Cualquiera que sea el procedimiento para celebrarlos, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, deben contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que además, está facultada para vigilar la adecuada aplicación del crédito a la finalidad para la cual fue concertado y la capacidad de pago de la entidad que contrajo el compromiso.

2. *Control de bienes*

El Sector Paraestatal queda también sujeto al control por parte de la Administración Central, por lo que toca a sus adquisiciones de mercancías, bienes muebles y materias primas.

De acuerdo a la Ley de Inspección de Adquisiciones, este control lo ha de ejercer la Secretaría de Patrimonio, aunque una reforma habida en 1978 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asigna esa facultad a la Secretaría de Comercio, que es la que efectivamente la lleva a cabo.

Son objeto de control *a priori* —según la Ley— los presupuestos y programas de adquisiciones, y *a posteriori*, los sistemas de compras y almacenes.

Para operar esta forma de control, la ley establece la necesidad de crear Comités de Compras en cada entidad, en donde un representante de la Secretaría de Comercio vigila la aplicación exacta de las normas relativas a la materia.

La Ley General de Bienes Nacionales regula los bienes de los organismos públicos descentralizados: a los inmuebles los considera como bienes del dominio público destinados a un servicio público, estableciendo que su adquisición sólo procede previa autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto y que la operación sólo puede realizarse por cantidad fijada en un avalúo que debe practicar la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

A este respecto, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujeta también, la enajenación de inmuebles de las empresas de participación estatal, a la autorización del Presidente de la República.

Cabe agregar finalmente, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, facultades para elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación, y la Ley General de Bienes Nacionales, en disposición expresa, obliga a los organismos y empresas del Sector Paraestatal, a proporcionar los datos necesarios para integrar ese inventario.

A la luz de todas estas normas —dispersas en diversos ordenamientos— es posible advertir que formalmente en México, la autonomía patrimonial de las entidades del Sector Paraestatal apenas existe.

Parece ser que se ha preferido sacrificar la facultad de libre disposición de los bienes propios, ante la eventualidad más que frecuente de la distracción de ese patrimonio hacia fines distintos a aquél que funda la existencia de un organismo o empresa pública.

3. *Control de obras*

El control de los contratos cuyo objeto es la realización de una obra pública, está directamente vinculado con la preocupación de obtener el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros asignados a los órganos y entidades de la Administración Pública Federal.

A esta preocupación no escapan —como hemos reseñado los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. En consecuencia, tampoco se abstraen a esa especie de control.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas diseña un procedimiento de supervisión de la contratación y la ejecución de obras, que comprende el registro de contratistas para asegurar su idoneidad, la celebración de concursos para garantizar el desinterés en la adjudicación, la inspección de la obra previa a su recepción a fin de verificar el exacto cumplimiento del contrato, y finalmente su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal para mantener su vigilancia.

4. *Otros tipos de control*

La tutela legal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal no se agota en los contratos presupuestal, patrimonial y de obras, aun cuando sean estos tres, sus capítulos más importantes.

Diversos ordenamientos configuran otras formas de control que merecen enunciarse, tales como:

a) La obligación de esas entidades, de inscribirse en el Registro de Organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

b) La práctica de auditorías externas contables y técnicas, a fin de verificar la eficacia de los sistemas administrativos, y el adecuado manejo de los recursos.

c) La revisión de los estados financieros anuales y mensuales y de los dictámenes emitidos sobre ellos, por el auditor externo.

d) La designación, por parte de la Administración Pública Central, de la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de las empresas de participación estatal, o del Presidente o Gerente del mismo, o la facultad de veto sobre las resoluciones del órgano directivo.

e) La adopción y ejecución de medidas de reforma —internas o generales— que señale la Coordinación General de Estudios Administrativos; y

f) La sectorización que interrelaciona para fines de programación, operación, evaluación y control, la actividad de los órganos centralizados con las entidades paraestatales que concurren en el cumplimiento de los mismos objetivos. La sectorización pretende asegurar el cumplimiento de las políticas generales que dictan para cada sector.

Luego de presentar un apretado cuadro de los lineamientos generales de control de la empresa pública en México, puede concluirse que la legislación mexicana sobre la materia, a partir de 1947, parece orientarse fundamentalmente al control presupuestal.

Un enfoque parcial, demasiado corto, ha inspirado nuestra legislación, que ha sido insuficiente para integrar mecanismos globales de control, en los que a la calificación del uso del dinero se sume la valoración de la utilidad social de la empresa.

Tal parece que basta con que una empresa pública disponga regularmente de sus recursos, para que su existencia sea indiscutida y su eficacia, salvada.

El presente se ha caracterizado por imaginar a la Administración Pública bajo el signo de la programación. Quieren extenderse las bondades de ésta, hasta el grado de que por sí misma redima a nuestro aparato administrativo. Esta tendencia ha venido a subrayar la importancia del presupuesto —ahora con orientación programática— como objeto y procedimiento básico de control del Sector Paraestatal.

Esta crítica más que orientarse a proponer una medida concreta como sería la unificación legislativa de la tutela administrativa o la vuelta a la experiencia fallida de un solo órgano de control, se dirige a la aceptación de la necesidad, primero, y a la búsqueda después, de mecanismos evaluativos y de control, que más allá de la eficiencia operativa, enjuicien el fin de la empresa pública en el marco de una política general, para decidir en última instancia si el Estado ha de seguir participando en esa actividad o ha de cancelar su participación.

De otra suerte, la decisión de crear o de disolver una empresa pública, seguirá dependiendo como hasta ahora, en buena medida, de un estilo individual, y en el mejor de los casos, de una interpretación personal sobre lo que conviene al Estado en una materia tan delicada como lo es la económica.

Emilio CHUAYFFET CHEMOR*

* Profesor de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.