

LA REFORMA ADMINISTRATIVA, LA PROGRAMACIÓN Y EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO

I. *Introducción*

Las empresas públicas constituyen uno de los más importantes instrumentos con que cuenta el Estado para influir en el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo el surgimiento y expansión del sector paraestatal en México no ha sido resultado de un proceso programado. La importancia adquirida por el Estado desde 1917, y especialmente a partir del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), hizo inevitable el crecimiento y diversificación del tipo de actividades en que participa directamente el sector público.

La participación del Estado a través de empresas públicas abarca, en la actualidad, una gran variedad de áreas, dependiendo del tipo de objetivos que se han perseguido con su creación o con la decisión de continuar apoyando el funcionamiento de entidades anteriormente pertenecientes al sector privado. Entre los objetivos más importantes se podrían mencionar los siguientes:

- La defensa y explotación de ciertos recursos básicos y/o estratégicos.
- La prestación de determinados servicios públicos.
- La necesidad de proveer ciertos insumos necesarios para el desarrollo de otras actividades.
- El apoyo para la realización de actividades de investigación científica y tecnológica.
- La obligación gubernamental de garantizar abastecimiento de productos agrícolas y evitar su encarecimiento.
- La necesidad de desarrollar determinados sectores donde el monto de las inversiones y el período de maduración de las mismas no resultan atractivos para el empresario privado.
- La preservación de fuentes de trabajo que estarían en peligro de cerrar al presentarse situaciones de quiebra, u otros problemas en empresas privadas.

En el caso de México, la importante participación del sector paraestatal en la economía es un hecho, fuera de toda duda, pero su crecimiento y diver-

sificación —como ya se mencionó— no siempre han obedecido a criterios explícitos y objetivos definidos. Es decir, no todas las entidades paraestatales existentes responden a políticas de Estado claramente identificables, ni existe una evaluación y un seguimiento sistemático del papel que realmente han jugado en los distintos sectores económicos y sociales.

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

Como se menciona más adelante, la serie de modificaciones legales e institucionales que se dan en México a partir de 1977¹ tienen, entre otros objetivos, el establecimiento de las bases para lograr una mayor racionalización de las actividades de programación, control y evaluación de las entidades que integran al sector paraestatal.

Interesa señalar también que aunque el número de entidades que integran el sector paraestatal es, sin duda, elevado, existe una gran concentración del gasto. Se estima que alrededor de diez entidades efectúan el 90% del gasto del sector paraestatal. Siendo las principales entidades: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y las empresas integrantes del sistema ferroviario.

En relación con los principales problemas que han enfrentado la mayoría de las empresas públicas se podrían mencionar:

- a) La falta de programas sectoriales de producción, donde se precise el papel asignado a las empresas públicas dentro del respectivo sector.
- b) La escasa integración dentro del mismo sector paraestatal en aspectos como la comercialización, o sea de las operaciones de compra-venta dentro del propio gobierno, y
- c) La ausencia de una política definida de financiamiento para las empresas que intervienen, sobre todo, en el área productiva.

Vinculados con éste último aspecto están la política de precios y tarifas, las decisiones sobre nuevas aportaciones de capital social y el análisis de las

¹ Básicamente con la aprobación en diciembre de 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública. Así como también el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, publicado en el *Diario Oficial* del 17 de enero de 1977.

implicaciones de las crecientes necesidades de endeudamiento de las entidades paraestatales. Todos estos aspectos merecen una atención muy especial en la definición de una política tendiente a consolidar el sector paraestatal, reconociendo en primer término que el problema de las empresas públicas en un país como México requiere más de planificación y promoción que de control.

A continuación se examinan las características generales de la reforma administrativa efectuada al inicio del período presidencial del licenciado José López Portillo (1976-1982). El análisis se hace con especial referencia a los aspectos vinculados con la programación, presupuestación y control del sector paraestatal.

II. Principales características de la Reforma Administrativa

Se ha dicho por parte de uno de los principales participantes en el proceso de reforma administrativa que desde “fines del sexenio pasado era claro ya que, para que las empresas de participación estatal pudieran cumplir adecuadamente su importante función, era necesario revisar las políticas y mecanismos de planeación, programación, control y evaluación no sólo del sector paraestatal, sino de la administración pública en su conjunto”.²

Es decir que entre las razones principales para la transformación del marco jurídico-administrativo estuvo el sentar las bases para facilitar la formulación de *una política general y una adecuada programación sectorial*.

Partiendo del reconocimiento de la serie de dificultades, obstáculos y limitaciones para efectuar un verdadero proceso de planeación y programación en un país como México, el conjunto de modificaciones en la estructura administrativa aparece con un intento serio por elevar la eficiencia, mejorar los mecanismos de control y sobre todo facilitar el diseño de políticas de carácter global y sectorial.

Dentro de los cambios más importantes originados con las modificaciones legales del marco jurídico-administrativo del sector público en México efectuadas en diciembre de 1976 y durante 1977, se pueden mencionar tres:

1. La incorporación de un capítulo especial en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dedicado a la administración pública paraestatal.
2. La reasignación de responsabilidades y funciones por Secretarías y Departamentos de Estado y,

² Carrillo Castro, Alejandro. “La empresa pública y la reforma administrativa”, en *Empresas Públicas*. Colección Seminarios, No. 7, Presidencia de la República, México, 1977, p. 37.

3. La agrupación sectorial de las entidades paraestatales.

A continuación se comenta cada uno de estos aspectos:

1. Dentro del capítulo dedicado a la Administración Pública Paraestatal dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se definen a las entidades integrantes del sector paraestatal, y se dan lineamientos generales para la coordinación sectorial. Se señala que el presidente de la República podrá determinar agrupamientos Sectoriales de las entidades integrantes del sector paraestatal a efecto de que las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos funjan como coordinadores del sector correspondiente.

Se establece que los coordinadores sectoriales serán *los encargados de planear, coordinar y evaluar* la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Se señala también que el presidente de la República podrá nombrar al presidente o miembros de los Consejos de Administración, Juntas Directivas o equivalentes de las entidades paraestatales siempre que tal facultad le corresponda al Gobierno Federal. Igualmente el Ejecutivo Federal puede determinar qué funcionarios ejercerán las facultades que impliquen la titularidad de las acciones que forman el capital social de las entidades paraestatales, y cuando no lo haga, ésta será una facultad del coordinador sectorial. Finalmente, se menciona que todas las entidades del sector al que correspondan toda la información y datos que les soliciten.

Dentro de los Artículos Transitorios, el Quinto tiene especial interés, por especificar que cuando en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se le dé una denominación nueva o distinta a alguna dependencia, cuyas funciones estén establecidas por ley anterior, "dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determina ésta y demás disposiciones relativas". Este último punto es de especial interés por la serie de cambios en las facultades y responsabilidades que afectaron a la administración central y, por tanto, a otros ordenamientos, reglamentos, y leyes tales como La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (de diciembre de 1970), la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, (de enero de 1966), La Ley de Inspección de Adquisiciones (de mayo de 1972), el Acuerdo para que los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal rindan por lo menos Bimestralmente un Informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno (de abril, 1975) y el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, (de noviembre, de 1964).

2. En lo relativo a la reasignación de funciones entre dependencias del Gobierno Federal derivadas de la nueva Ley Orgánica de la administración Pública se pueden mencionar las siguientes modificaciones importantes:
- Se fusiona la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la Secretaría de Recursos Hidráulicos para dar lugar a la nueva Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
 - Se crea el Departamento de Pesca, en lugar de la Subsecretaría respectiva adscrita a la antigua Secretaría de Industria y Comercio.
 - Se divide ésta última Secretaría para dar lugar a la nueva Secretaría de Comercio, y las facultades en el área industrial pasan a formar parte de la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
 - Se transforma la antigua Secretaría de Obras Públicas en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, concentrando las distintas funciones vinculadas con el desarrollo urbano, anteriormente adscritas a otras dependencias.
 - Se incorporan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las funciones relativas al fomento de la marina mercante, anteriormente ubicadas bajo la responsabilidad de la Secretaría de Marina.
 - Se concentran en la Secretaría de Gobernación las facultades para regular el funcionamiento de los medios de información como radio, televisión y otros.
 - Se integran dentro de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto las funciones de programación, presupuestación, auditoría, control, evaluación e información estadística. Para esto, toda el área responsable de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, (anteriormente ubicada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), pasa a formar parte de la nueva Secretaría. Las actividades relacionadas con la captación y sistematización de información (que anteriormente dependían de la Secretaría de Industria y Comercio) pasan a la de Programación y Presupuesto, y las funciones de auditoría externa, establecimiento de normas para contratos y obras, e inspección de adquisiciones de las entidades del sector público (que anteriormente dependían de la Secretaría de Patrimonio Nacional) pasan a la de Programación y Presupuesto.
3. Tanto la agrupación sectorial de las entidades paraestatales como las atribuciones que corresponden a los coordinadores sectoriales —es decir a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que fungen como cabezas de sector— se establecen en el Acuerdo Publicado en el *Diario Oficial* el 17 de enero de 1977, conforme a esta disposición se definen los siguientes sectores:

1. Sector de la Secretaría de Gobernación.
2. Sector de la Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Sector de la Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
5. Sector de la Secretaría de Programación y Presupuesto
6. Sector de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
7. Sector de la Secretaría de Comercio
8. Sector de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
9. Sector de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
10. Sector de la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas
11. Sector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia
12. Sector de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
13. Sector de la Secretaría de Turismo
14. Sector del Departamento de Pesca
15. Sector del Departamento del Distrito Federal

Dentro de este mismo ordenamiento se establece que las atribuciones de los coordinadores sectoriales serán las siguientes:

- a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para lo cual, los coordinadores presentarán ante la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuesto anual de las entidades agrupadas en su sector, en los términos previstos por los Artículos 6o., 17o., y 21o., de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos y programas de actividades de las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación que requieran financiamiento para su realización, en los términos del Artículo 2o. de la Ley de Deuda Pública.
- d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades bajo su coordinación, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a la Ley General de Deuda Pública.
- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades agrupadas en el sector correspondiente.

- f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

Finalmente, se establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal tanto las modificaciones de la estructura y base de organización de las entidades de cada sector siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, como las iniciativas para fusionar o disolver y liquidar las entidades paraestatales agrupadas sectorialmente, cuando no cumplan con sus fines u objeto social, o cuando su funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

III. *Consideraciones acerca del Control y Vigilancia de las Empresas Públicas.*

En términos generales, las empresas públicas en México se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles, por sus propias bases constitutivas, y por el conjunto de disposiciones gubernamentales que les sean aplicables. Además de las tres Leyes emitidas, en diciembre de 1976 que constituyen la base de la reforma administrativa, a saber:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y la Ley General de Deuda Pública existen otras disposiciones que sancionan las actividades de control y vigilancia de las entidades paraestatales, tales como:

- La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, de Diciembre de 1970.
- La Ley de Inspección de Adquisiciones, de mayo de 1972, (abrogada por la nueva Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, de octubre de 1979).
- La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, de enero de 1966.
- La Ley General de Bienes Nacionales, de diciembre de 1968.

Además hay disposiciones que tienen, como objetivo el control y vigilancia de los presupuestos anuales *de todas* las entidades del sector público y no sólo del sector paraestatal, tales como:

- La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal.....
(del siguiente año).
- La Ley de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal
(del siguiente año).

Dentro del grupo de leyes que sancionan las actividades de control y vigilancia de las entidades paraestatales, sin duda, la que tenía más importancia era la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta Ley fue emitida por primera vez en diciembre de 1947; en enero de 1966 tuvo una primera modificación y una posterior en diciembre de 1970.

En su versión de 1947 esta Ley facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar y vigilar las operaciones financieras de las entidades paraestatales. Para lo cual podría: solicitar informes financieros, revisar, vetar o reformar los presupuestos y programas anuales de operación e inversiones, practicar auditorías, dar su visto bueno para la realización de las erogaciones importantes, pudiendo vetar las que no se ajustasen al presupuesto, programa, acuerdo del Consejo o Junta de Gobierno, o fueren injustificados o improcedentes por la legislación vigente, promover innovaciones en la organización y funcionamiento de las entidades, fincar responsabilidades por el manejo y operación de los bienes de las empresas y organismos estatales, y autorizar la cancelación de créditos a favor de instituciones.

En base a esta misma Ley la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa intervenía en la selección y formulación de contratos y obras que llevaran a cabo entidades paraestatales, y concentraba la información sobre inventarios de bienes muebles e inmuebles de todas las entidades públicas. En los casos de enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectaran al patrimonio de las entidades se haría por Acuerdo Presidencial, refrendado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Las modificaciones introducidas en 1966 van en el sentido de transferir a la Secretaría de Patrimonio Nacional, que desde 1958 había sustituido a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, algunas de las funciones de control y vigilancia financiera de las entidades paraestatales que efectuaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las actividades de la Secretaría de Patrimonio Nacional se dirigieron al control y vigilancia por medio de una permanente auditoría y supervisión administrativa, financiera y técnica de las empresas y organismos.

Interesa destacar que el control y vigilancia que ejercía la Secretaría de Patrimonio Nacional era complementario tanto a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de la Presidencia en lo tocante a

la autorización de financiamientos y presupuestos anuales de las entidades y de las inversiones.

De acuerdo con esta Ley, en su versión de 1966, la Secretaría de Patrimonio Nacional tenía la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del presupuesto autorizado para Operación e inversión, revisar los estados financieros mensuales, y los dictámenes de los auditores externos y efectuar un permanente seguimiento de la operación técnica, financiera y administrativa de las entidades paraestatales. Las disposiciones sobre enajenaciones de inmuebles, disolución o liquidación de entidades, cancelación de adeudos, etc., tenían un tratamiento similar al de la Ley de 1947.

Las modificaciones incorporadas en diciembre de 1970 se redujeron a la definición de las empresas de participación estatal minoritaria y al compromiso de éstas de inscribirse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que llevaría la Secretaría de Patrimonio Nacional. Se estableció también que esta Secretaría nombraría a un comisario en las empresas de participación estatal minoritaria.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976 la mayoría de los artículos de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos y Empresas de Participación Estatal han perdido vigencia y precisión. Lo anterior también es aplicable, aunque en menor grado a la Ley de Inspección y Contratos y Obras y a la Ley de Bienes Nacionales. La Ley Orgánica señala en su Artículo 32 que la Secretaría de Programación y Presupuesto llevará a cabo la mayoría de actividades de control y vigilancia de las entidades paraestatales, que anteriormente caían bajo la responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio Nacional. Dentro de estas funciones se pueden mencionar las siguientes:

- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades de instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén encomendados o subordinados a otra dependencia (Fracción XII).
- Disponer la práctica de auditorías a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que señale el presidente de la República. (Fracción XIII).
- Intervenir en las adquisiciones de toda clase (Fracción XV). Esta función posteriormente se transfirió a la Secretaría de Comercio, según reforma del 8 de diciembre de 1978.

- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal, y vigilar la ejecución de los mismos (Fracción XVI).

Cabe comentar que el cumplimiento eficiente de estas importantes funciones de control y vigilancia a cargo de la secretaría de Programación y Presupuesto implica la elaboración de leyes específicas, donde se precisen con toda claridad los mecanismos operativos y se delimiten las responsabilidades de las entidades parastatales, de las dependencias que fungen como cabezas de sector y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La afirmación anterior, en alguna medida, también sería aplicable a las funciones referentes a la programación y presupuestación del gasto público. En el mismo artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponden entre otras, las siguientes funciones importantes en las áreas programática y presupuestal.

- Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso, de los grupos sociales, interesados los planes nacionales, sectoriales y regionales, de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal, y los programas especiales que fije el presidente de la República (Fracción I).
- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el presidente de la República para mayor provecho general (Fracción II).
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal, y los ingresos y egresos de la Administración Pública Parastatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. (Fracción IV).
- Formular el Programa del Gasto Público Federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. (Fracción V).
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal (Fracción VI).

Sin duda lo planteado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo referente a sentar las bases para una mejor programación y presupuestación constituye un avance. Sin embargo —al igual que

en el caso de las actividades de control y vigilancia del sector paraestatal— se percibe una relativa ausencia de leyes y reglamentaciones actualizadas donde se establezcan con precisión la responsabilidad, tanto de las entidades globalizadoras (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) como las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que actúan como coordinadores de sector dentro del proceso de programación-presupuestación. Esta legislación secundaria ayudaría también a que las entidades tengan claridad sobre los mecanismos operativos existentes y sobre sus compromisos y obligaciones ante las Secretarías Globalizadoras y ante sus respectivas cabezas de sector. Especial importancia, parece tener el definir claramente *lo que se entiende por programación* y la parte que le corresponde cumplir a cada entidad del Gobierno Federal y del sector paraestatal dentro de este proceso.

Con la Reforma Administrativa se centralizan en la Secretaría de Programación y Presupuesto tanto las actividades de *programación y presupuestación* del gasto corriente y de inversión de *todo* el sector público, como las funciones de control y vigilancia del sector paraestatal. Sin embargo no se ha precisado suficientemente la responsabilidad que en el cumplimiento de estas funciones les toca a las dependencias coordinadoras del sector. Conviene mencionar la relativa ausencia de mecanismos formales e instancias reconocidas para que las entidades cabezas de sector participen específicamente en la toma de decisiones sobre programas y proyectos de inversión, lo cual ha provocado confusión y el empantanamiento de algunas decisiones importantes a nivel sectorial.³

Dentro de un genuino proceso de programación debe reconocerse, además la especial importancia de las instituciones financieras que actúan como banca de fomento, apoyando, con financiamiento y con recursos capitalizables a las entidades paraestatales. Sin embargo las instituciones financieras tienen como coordinador de sector a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sus políticas no siempre son congruentes con las necesidades y objetivos a nivel sectorial. Este es un aspecto que merece especial atención en la definición de los mecanismos de programación sectorial y dentro de la política de financiamiento de las empresas públicas.

Si bien la Reforma Administrativa de 1976-1977 busca responder a los problemas de la *falta de programación* sectorial y nacional, habría que señalar que no obstante las profundas modificaciones planteadas en el aparato administrativo, la programación, en general, continúa siendo una actividad ausente a nivel nacional y sectorial, y las causas deben buscarse tanto en los problemas derivados de la falta de definiciones políticas, como en la

³ Un importante antecedente dentro del sector industrial lo constituyó la Comisión Coordinadora de Política Industrial, creada durante 1975, con el fin de evaluar y dictaminar sobre todos los proyectos de inversión de las entidades paraestatales.

ausencia de un marco jurídico y reglamentario que precise mecanismos operativos, instancias y responsabilidades dentro del proceso de programación-presupuestación.

En conclusión, los importantes cambios en la estructura administrativa efectuados al inicio de la administración del presidente López Portillo buscan sentar las bases para una programación sectorial y global. Sin duda, dentro de esta nueva estructura la mayor responsabilidad se le asigna a la Secretaría de Programación y Presupuesto, aunque la agrupación de entidades paraestatales en sectores parece reflejar también la intención de responsabilizar a las cabezas de sector en la definición de políticas y programas a nivel sectorial.

Tanto los cambios de funciones entre dependencias del gobierno central, como la llamada sectorización de las entidades paraestatales parecen estar inspirados en consideraciones lógicas, y sin duda reportarán ventajas dentro de un proceso de programación sectorial y global. Sin embargo, también cabe señalar algunos riesgos y desventajas: la escasa experiencia y el desconocimiento casi general de las actividades de planeación y programación a todos los niveles, incluyendo el de la empresa, puede conducir a la improvisación o incluso a la adopción de decisiones equivocadas en perjuicio de las entidades paraestatales. Puede suceder también que muchos funcionarios del sector central no se percaten de la importancia de las empresas públicas, y no se identifiquen con la política de promoción, fortalecimiento y consolidación del sector paraestatal. La probabilidad de que esto último suceda aumenta ante la ausencia de políticas explícitas sobre el papel asignado a las empresas públicas a nivel sectorial.

Por ejemplo, no hay precisión, a nivel institucional, acerca de cuestiones como si una empresa debe ser capaz de autofinanciarse, y cuales serán los niveles desables de rentabilidad, si debe asumir la responsabilidad de regular precios, volúmenes de oferta u otros aspectos a nivel sectorial, si debe orientarse hacia la exportación, etc. Todas estas indefiniciones propician que se adopten decisiones casuísticas, y que muchas veces las empresas públicas se conviertan en cargas para el erario.

Una de las formas de contrarrestar esta tendencia sería establecer un control de las empresas públicas en base a resultados. Este sería un control posible dentro de un marco de programación sectorial y global. Sería una base a resultados, utilizando criterios e indicadores como los niveles de producción alcanzados, la rentabilidad, la productividad y el cumplimiento de objetivos fijados de antemano como se llevaría el control de las entidades paraestatales.

Habría que distinguir, desde luego, según las funciones o el giro de cada entidad. En el sector social los rendimientos se tendrían que estimar de manera diferente a como se medirían en los sectores productivos.

El control en este caso tendría como condición previa la programación, y sería parte de una evaluación en base a resultados que se examinarían en una primera instancia en el seno del Consejo de Administración, u órgano de gobierno equivalente con la frecuencia y periodicidad que resulte más aconsejable.

La experiencia ha demostrado que el excesivo control administrativo o burocrático que se efectúa *a priori*, como condición para otorgar determinadas autorizaciones, no constituye de hecho un control efectivo y en ocasiones se convierte en obstáculo para la agilidad y mejor funcionamiento de las empresas. Esto no significa que se aconseje la eliminación total de estos controles, aunque sí convendría examinar la forma de aligerar su importancia específica. Este examen parece pertinente ante los importantes cambios de funciones derivados de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo referente al control y vigilancia del sector paraestatal, pero sobre todo ante la necesidad de establecer los mecanismos operativos que apoyen el proceso de programación y presupuestación sectorial y global dentro de un marco jurídico congruente.

Sofía MÉNDEZ V.*

* Subdirectora de la Industria Textil Paraestatal de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.