

LA REGULACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

SUMARIO: 1. *Establecimiento y evaluación del modelo centralizado de regulación de las empresas públicas;* 2. *El actual modelo descentralizado o sectorial para la regulación de las empresas públicas.*

En este trabajo se analizará la evolución en México de la regulación (creación, planeación, coordinación, vigilancia y control) de las Empresas Públicas por el Estado.

Puede decirse que es a partir de 1925, que la Administración Pública Mexicana inicia el proceso asistemático y coyuntural de *creación* de entidades paraestatales que, por lo mismo, estarán orientadas a la consecución de muy diversos objetivos y propósitos. La intervención directa del Estado en la vida económica y social por la vía de la administración paraestatal no respondió, por tanto, a un programa estructurado o rigurosamente deliberado, sino a la necesidad de atender, coyunturalmente, las demandas que surgían como consecuencia del *nuevo orden revolucionario*, implantado en 1917, con la idea de dar solución a los nuevos y antiguos problemas planteados por la estructura económica y social del país.

El dinamismo mostrado por el Estado en la creación de dichas entidades paraestatales ocasionó una sustancial ampliación, fortalecimiento y complejidad de este nuevo ámbito de la Administración Pública Federal, lo que hizo aparecer, al mismo tiempo, los problemas de su coordinación, vigilancia y control; tanto por lo que se refiere a la interrelación del ámbito estatal con el paraestatal, así como el de las propias entidades paraestatales entre sí.

Esta situación llevó al Ejecutivo Federal, en 1947, a enviar al Poder Legislativo una Iniciativa de Ley con el propósito de regular las actividades de las entidades paraestatales. Esa fue la primera Ley para el *Control*, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. A partir de entonces, se ha planteado como objetivo institucional de Gobierno; la regulación de las empresas públicas, proceso que no ha sido sencillo y sin obstáculos, sino que ha tenido que salvar problemas, resistencias y dificultades de diversa índole.

En el desarrollo de este dilatado proceso de maduración de los procedimientos y mecanismos de vigilancia y control de las empresas públicas po-

drían distinguirse, para efectos de análisis, *dos periodos* claramente definidos. Si bien en ambos se atienden, de alguna manera, los diversos aspectos que integran el problema de la coordinación y el control de las empresas públicas, resulta diferente el énfasis que se otorga en cada uno de ellos a sus distintos elementos y propósitos.

Durante el *primer periodo*, que podría ubicarse entre 1947 y 1976, predomina lo que podría considerarse un *modelo centralizado* de vigilancia y control de las empresas públicas, en el que esta función se atribuye primero a una, luego a dos y finalmente a tres Secretarías de Estado, lo que obligó a la búsqueda y establecimiento de diversos y complicados mecanismos de coordinación entre ellas, los cuales no siempre lograron resolver los problemas surgidos de la concurrencia de atribuciones en esta materia.

Un *segundo periodo* (que se inicia en 1977 y continúa hasta nuestros días), se caracterizaría por la puesta en marcha de un *modelo descentralizado o sectorial* de regulación de las empresas públicas, en el que la vigilancia y control son ejercidos con un criterio *integral*, en tres distintos niveles de operación: el *global*, el *sectorial* y el *institucional*.

1. *Establecimiento y evaluación del modelo centralizado de regulación de las empresas públicas*

La Ley de 1947, constituyó la base del *modelo centralizado* de vigilancia y control de las operaciones y funcionamiento de las empresas públicas. Encargaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 5o.) el ejercicio de estas funciones “con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica”. También se facultaba desde entonces a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para regular la formulación e inspección de contratos de obras, de adquisiciones (Artículo 11) y de inventarios de bienes muebles e inmuebles (Artículos 13 y 14) de las entidades paraestatales.

Del universo sujeto a “supervisión financiera y control administrativo” quedaban desde entonces excluidas las instituciones de docencia y cultura (Artículo 1o.). No se hacía mención de las empresas de participación estatal minoritaria, pero sí se incluían los fideicomisos “que (otorgara) el Gobierno Federal directamente o por mediación de alguna institución nacional de crédito” (Artículo 10).

Este ordenamiento definió por vez primera lo que debería entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Artículos 2o. y 3o. respectivamente) y establecía (Artículo 4o.) que “podrán asimilarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal... sus filiales o subsidiarias y aquellas empresas en las que su posi-

ción o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los casos de los artículos anteriores”.¹

La aplicación de esta Ley quedaba a cargo de un “organismo administrativo” *ad hoc* que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público habría de establecer al efecto.

Para la vigilancia y control de los organismos y empresas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría valerse de: la solicitud de informes financieros; la revisión, el veto o la reforma de los presupuestos y programas anuales de operación y de inversión; la práctica de auditorías *ex-ante* y *ex-post*; la glosa de cuentas y la revisión de balances; la clasificación de las erogaciones previa a su pago; la promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las empresas y organismos; la delimitación de las responsabilidades resultantes del manejo y operación de los bienes de dichas entidades; y la autorización de la cancelación de crédito a favor de esas instituciones (Artículo 5º). Tenía también la posibilidad de designar al personal de inspección (Artículo 6º) así como el nombramiento de un re-

¹ Artículo 2o.—Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Artículo 3o.—Para los efectos de esta Ley, son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.
- b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones.
- c) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- d) Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

presentante con voz, pero sin voto, en los órganos de gobierno² de cada organismo y empresa (Artículo 7º). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía también “promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal (no así de los organismos descentralizados), cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido” (Artículo 12). Pero quizá lo más importante, resulte ser el hecho que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedaba facultada para proponer al Ejecutivo Federal, previa consulta con las otras dependencias, un *Plan General de Operaciones* que, una vez aprobado por el presidente de la República, se convertiría en la norma obligada a que ajustarían sus actividades los organismos y empresas.

Por otra parte, y para el control y vigilancia de los *fideicomisos*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía hacer uso de algunos de los procedimientos siguientes: el establecimiento de un Comité Técnico que manejara el fideicomiso y en el cual estaría representada; la designación de *comisarios auditores*; la práctica de *auditorías periódicas* y la *aprobación previa* de presupuestos y programas (Artículo 10).

Como ya se señaló, el proceso de regulación de la empresa pública tuvo que enfrentar serias dificultades antes de que pudiera lograr los primeros resultados favorables. Así, para cumplir la facultad otorgada por la nueva Ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 27 de enero de 1948 (Diario Oficial 31-I-48) se expidió el Decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones, que se integraría por doce miembros permanentes y cinco alternos, los cuales sólo participarían con voz y voto cuando se trataran asuntos relativos a organismos descentralizados o empresas de participación estatal relacionados con sus funciones.³

Este decreto limitó en gran medida el modelo de regulación contenido en la propia Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ya que estableció modalidades que limitaban o postergaban algunos de sus artículos.

² Con esta denominación se conoce de manera general a los Consejos de Administración, Juntas Directivas, Juntas de Gobierno, Comités Técnicos o de Distribución de Fondos y otros que constituyen el máximo órgano de administración de las entidades paraestatales.

- ³
1. Presidente Propietario, Secretario de Hacienda y Crédito Público.
 2. Suplente, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
 3. Vicepresidente Propietario, Director de Crédito.
 4. Suplente, Subdirector de Crédito.
 5. Vocal Ejecutivo, designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 6. Vocal Secretario, designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 7. Vocal Permanente Propietario, Director del Banco de México, S. A.
 8. Vocal Permanente Suplente, Subdirector del Banco de México, S. A.
 9. Vocal Permanente Propietario, Director de Nacional Financiera, S. A.
 10. Vocal Permanente Suplente, Subdirector de Nacional Financiera, S. A.

Por ejemplo, señalaba que el Ejecutivo resolvería *posteriormente* sobre las filiales y subsidiarias (Artículo 7º.), razón por la cual la lista de entidades paraestatales sujeta a control, en ese entonces, incluyó sólo a 70⁴ (Artículo

11. Vocal Permanente Propietario, designado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
 12. Vocal Permanente Suplente, designado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
Cinco Vocales Alternos de cada una de las Secretarías de Economía Nacional, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional.
- * Administración de los Ferrocarriles 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.
 - Clasa Films Mundiales, S. A.
 - Cobre de México, S. A.
 - Comisión de Tepaltatepec.
 - 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 de Morelia, S. A.
 - Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.
 - Compañía Industrial de Atenquique, 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.

lo 6o.). Igualmente, condicionó la aplicación a los procedimientos de vigilancia y control señalados por ésta, a la expedición de un *Reglamento* de la Ley. Mientras tanto, la regulación de las empresas públicas *se limitó* al estudio y verificación de los balances e informes de auditorías correspondientes (Artículo 10).

Por muy diversas razones la Comisión Nacional de Inversiones como "organismo administrativo" encargado del control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas del Estado, no pudo cumplir su cometido y el 6 de diciembre de 1946 (Diario Oficial 19-XII-49), se expidió un decreto derogatorio del de su creación. Este decreto es interesante porque con él se inicia la diferenciación, para efectos de control, de las Instituciones Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros, por una parte, del resto de las empresas de participación estatal, por la otra; quedando las primeras

Internacional de Películas, S. A.

La Forestal, S. C. L.

La Mutualista de México, Cía. 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, Cooperativa 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 del 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.

a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y las segundas de la Comisión Nacional de Seguros.⁵ En este decreto se señaló que *posteriormente* la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecería un organismo administrativo *ad hoc* para encargarse de la aplicación de la Ley a los demás organismos y empresas. En este decreto se encuentra también la génesis de la primera variante del *modelo centralizado*, ya que debido a esta diferenciación de entidades, las funciones de vigilancia y control originalmente asignadas en forma exclusiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el tiempo empezarían a ser compartidas con la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual se fue haciendo cargo, casuísticamente, del control de aquellas entidades que no eran supervisadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así, el 8 de diciembre de 1949, se dispuso por decreto que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa ejercería funciones de vigilancia y control sobre los Ferrocarriles Nacionales de México y, también por decreto del 29 de junio de 1951, que dicha Secretaría sustituiría a la Comisión Nacional de Inversiones en la vigilancia y control de la Comisión Federal de Electricidad.

Esta diferenciación que surgiera, como se ha dicho primero en forma casuística, se formalizaría posteriormente con la nueva Ley de Secretarías de 1959, pues en ella se encomendaría a la Secretaría del Patrimonio Nacional (que habría de sustituir a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), la vigilancia y el control de los organismos y empresas que no fuesen *Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas* las cuales permanecerían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ya para 1953, el modelo centralizado de regulación de las Empresas Públicas que había planteado la primera Ley para el Control, se había empezado a alejar de su concepción original ya que, como se ha visto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público circunscribió la vigilancia y control de los organismos y empresas que ordenaba la Ley a aquellas que estaban más vinculadas con sus funciones de financiamiento, de crédito y monetarias, desentendiéndose por tanto del resto de las entidades paraestatales.

En este sentido, puede decirse que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue, de hecho, la primera Secretaría *Coordinadora de Sector* que existió en la Administración Pública Federal, iniciándose así la gestación del *modelo descentralizado o por sectores* que hoy se ha generalizado al resto de las dependencias del Ejecutivo Federal.

⁵ Estas dos Comisiones se integraron posteriormente en una sola, la actual Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, según lo dispuesto por el Decreto que reformó y adicionó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a la Ley Orgánica del Banco de México, expedido el 27 de diciembre de 1970. (D. O. 29-XII-70.

Al inicio de la Administración del Presidente Ruiz Cortines (1952-1958), como resultado de diversas recomendaciones de instituciones nacionales e internacionales, y ante la magnitud de la inversión pública, el Gobierno Federal enfatizó la necesidad de buscar una mayor coordinación de las actividades económicas, y en particular de los *programas de inversión*, de la Administración Pública Federal. Por tal motivo, el 27 de junio de 1953, se publicó un Acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos y Empresas deberían proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el *Programa de Inversiones 1953-1958*. De esta manera, las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales deberían formular sus *programas* individuales a fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la de Economía, se encargara de elaborar un *Programa Coordinado de Inversiones* para ser presentado al Ejecutivo.

Para dar cumplimiento a este Acuerdo se creó un nuevo *Comité de Inversiones*, y el 18 de febrero de 1954 se expidió otro más que insistía en que las dependencias centralizadas y los organismos y empresas deberían proporcionar a este Comité la información necesaria para que formulara el *Programa Coordinado de Inversiones*. En este último Acuerdo se señalaba que se requeriría de la *opinión previa* del Comité para iniciar cualquier obra o para autorizar transferencias de partidas para obras nuevas.

El Segundo *Comité de Inversiones* realizó una importante labor de acopio de información y estadísticas diversas y llevó a cabo una serie de actividades tendientes a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas pero sin llegar tampoco a obtener el resultado deseado.

Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la *Primera Comisión Nacional* como del Segundo *Comité de Inversiones*, pero quizá la razón que más frecuentemente se esgrimió para su impugnación fue que se trataba de organismos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades que la Ley otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante los dos tropiezos anteriores, el Gobierno de la República realizó un nuevo intento para "alcanzar los mayores beneficios en las inversiones públicas", para su adecuada coordinación y para la integración del ya mencionado *Programa Coordinado de Inversiones Públicas* y, para tal efecto, expidió un Acuerdo el 17 de septiembre de 1954 en el que creaba nuevamente la *Comisión de Inversiones*, pero ahora como dependencia directa del Presidente de la República. Su funcionamiento se encargaba a un Director y a cuatro miembros que deberían contar con el apoyo del personal idóneo para el desarrollo de sus actividades. Las funciones de esta Comisión eran:

- 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 los 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.

Además, todas las inversiones a realizarse y las autorizaciones relativas a las inversiones públicas deberían contar con la *opinión previa* de la Comisión.

Puede decirse, por tanto, que ya para 1958 eran tres las dependencias que básicamente tenían a su cargo los mecanismos de regulación de las empresas públicas dentro de lo que se ha convenido en describir como el *modelo centralizado*:

- a) La *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, encargada por Ley del control y de la vigilancia sobre los organismos, empresas y fideicomisos en general, pero que en la práctica había circunscrito sus esfuerzos a la regulación de las entidades paraestatales⁶ con cuyas funciones tenía más afinidad.
- b) La *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, encargada por Ley de los controles e inspección específicos de contratos de obras, adquisiciones y bienes muebles e inmuebles, pero también de la vigilancia y control de aquellas entidades que, por disposición presidencial específica, habían pasado a su ámbito; y
- c) La *Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República*, a cuyo cargo quedó el control de las inversiones públicas.

Los resultados obtenidos por la *Comisión* en materia de “jerarquización” y “coordinación” de las inversiones públicas, así como la acreditación —a fines de los 50— de la necesidad de contar con un *sistema de planeación* como medio racionalizador de las acciones públicas, fueron factores para

⁶ Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales Auxiliares de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos.

que, a partir de entonces, los conceptos de *vigilancia y control* de la Administración Pública empezaran a vincularse con el de la *programación* de sus actividades.

Por ello fue que, al inicio de la Administración del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), se introdujeron modificaciones estructurales importantes a la Administración Pública Centralizada, al expedirse la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958. Con ella se creó una nueva Secretaría, la de la Presidencia, a la que en un principio se pensaba encargar las actividades vinculadas con la *planeación global* del gasto público, así como la formulación del *presupuesto* del Gobierno Federal; sin embargo, por diferentes motivos esta última función permaneció como atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la nueva dependencia quedó encargada tan sólo de “recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo. . .”; así como de “coordinar los *programas de inversión* de los diversos órganos de la Administración Pública y los de los *organismos descentralizados y empresas de participación estatal*”.

Por otra parte, la nueva Ley transformó también, como se ha dicho, a la Secretarías de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargándole las funciones siguientes en relación con el *control y vigilancia* de las entidades paraestatales:

“Controlar y vigilar financiera y administrativamente la *operación* de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y *que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado*” (Artículo 7o., fracción XII), así como “intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaria de la Presidencia” (Artículo 7o., fracción XVI).

Como se puede observar, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorgó a la Secretaría del Patrimonio Nacional las atribuciones que la primera Ley para el Control, la de 1947 reservaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta manera el modelo de control seguía siendo “centralizado” pero las funciones quedaban ahora a cargo de tres distintas Secretarías de Estado pues, para efectos de la programación, presupuestación, coordinación, vigilancia y control de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, el Ejecutivo Federal debería apoyarse, básicamente, en las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Se constituyó así, lo que el

licenciado José López Portillo denominó alguna vez “el triángulo de la eficiencia administrativa”,⁷ mismo que cuando se deformaba hacía padecer la eficiencia y eficacia de las actividades públicas en su conjunto.

Las funciones de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional en relación con la vigilancia y control de las entidades paraestatales quedaron, hasta 1965, bajo la coordinación de una Junta de Gobierno,⁸ presidida por el propio secretario.

Esta Junta de Gobierno tenía dos tipos de miembros: los *permanentes* y los *alternos*. Dentro de los primeros se contaban el secretario del Patrimonio Nacional, que la presidía, el de Hacienda y Crédito Público y el de Industria y Comercio, así como el subsecretario del Patrimonio Nacional, que fungía como vice-presidente ejecutivo, y el director general de Nacional Financiera. Los alternos se integraban por los demás secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos, así como por los directores generales de PEMEX y del Banco de México, quienes acudían a las reuniones cuando se trataban asuntos relacionados con los organismos y empresas cuyas funciones fueran conexas con las de las dependencias a su cargo.

Posteriormente, y a fin de ejercer una mayor vigilancia y control sobre los organismos y empresas, fue expedido un Acuerdo Presidencial (Diario Oficial 11-VIII-62) que disponía que las empresas públicas organizadas como *sociedades anónimas* deberían reunir sus *Consejos de Administración* cuando menos una vez al mes, a fin de supervisar adecuadamente el grado de cumplimiento de los programas gubernamentales.

Adicionalmente a las anteriores disposiciones para la regulación de las empresas públicas contenidas en la Ley para el Control vinieron a añadirse, entre otras, las siguientes:

1. *Control de las Importaciones.* Para ello se constituyó, por Decreto Presidencial (Diario Oficial 29-I-59), el Comité de Importaciones del sector Público, a fin de vigilar las ya crecidas importaciones que venían realizando las diversas empresas públicas. La presidía el director general del Banco Nacional de Comercio Exterior. Este Decreto establecía que cuando una entidad tramitara sus programas generales y de inversiones ante las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional debería contar con la *aprobación previa* del Comité.

⁷ “La Administración del Gasto Público en México.” *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XL núm. 1, 1974, p. 29.

⁸ Por Decreto de 13 de marzo de 1959 se creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como el órgano administrativo encargado de aplicar la Ley para el Control, a que se refería este ordenamiento en su Artículo 15. Este Decreto sirvió para adecuar la Ley para el Control a la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ya que no fue reformada sino hasta 1965.

2. *Regulación de las Instituciones Nacionales de Crédito.* Por Reglamento Presidencial, expedido el 23 de junio de 1959, quedaron reguladas estas instituciones a través de un Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito integrado por representantes del Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas.
3. *Programas de Inversión.* El 10 de noviembre de 1959 se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial por el cual se obligaba a los organismos y empresas a presentar a la Secretaría de la Presidencia, a más tardar el 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus *programas de inversión* para el año siguiente.
4. *Control de Endeudamiento.* La Ley de Ingresos de la Federación a partir de 1961 (Artículo 35) incluyó normas para el control, autorización y registro de las obligaciones en moneda nacional y extranjera que contrajeran los *organismos y empresas*.
5. *Integración al Presupuesto Federal de los Organismos y Empresas.* Durante el año de 1964 se tomó la decisión de incorporar al Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal de 1965, a los más importantes organismos y empresas a efecto de que sus ingresos y gastos estuvieran debidamente regulados.⁹

* En el Presupuesto de 1965 se incluyeron veinte organismos y empresas:

1. Petróleos Mexicanos.
2. Comisión Federal de Electricidad.
3. Ferrocarriles Nacionales de México.
4. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
5. Instituto Nacional de la Vivienda.
6. Lotería Nacional.
7. Instituto Mexicano del Seguro Social.
8. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
9. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
10. Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V.
11. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.
12. Compañía Eléctrica Morelia, S. A.
13. Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A.
14. Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.
15. Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.
16. Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.
17. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A.
18. Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A.
19. Aeronaves de México, S. A.
20. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

En el presupuesto vigente para 1979 se incluyen 27 organismos y empresas.

1. Petróleos Mexicanos.
2. Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, y en virtud de que el Decreto de 1959 por el cual se creó la Junta de Gobierno para el control y vigilancia de las entidades paraestatales, implicó modalidades de aplicación de la Ley para el Control de 1947, así como de la propia Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, se hizo necesario actualizar la primera Ley para el Control. Por tal motivo, en diciembre de 1965, se expidió una segunda versión de dicha Ley.

Entre los principales cambios introducidos en esta nueva disposición pueden anotarse los siguientes:

1. Del universo de organismos y empresas sujetas a control quedaron *expresamente exceptuados*, además de los ya mencionados por la Ley de 1947, las Instituciones Nacionales de Créditos, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas; las empresas en que estas instituciones hubieran suscrito la mayoría de su capital directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria, así como los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. Las funciones derivadas de la nueva Ley para el Control se ejercerían por conducto de las tres Secretarías mencionadas, la del Patrimonio
 3. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
 4. Ferrocarriles Nacionales de México.
 5. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
 6. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
 7. Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.
 8. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.
 9. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.
 10. Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.
 11. Aeronaves de México, S. A.
 12. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
 13. Instituto Mexicano del Café.
 14. Productos Forestales Mexicanos.
 15. Forestal Vicente Guerrero.
 16. Fertilizantes Mexicanos, S. A.
 17. Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.
 18. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.
 19. Instituto Mexicano del Seguro Social.
 20. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
 21. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
 22. Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
 23. Diesel Nacional, S. A.
 24. Siderúrgica Nacional, S. A.
 25. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.
 26. Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.
 27. Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.

Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia. (Artículo 1o.).

3. Se precisaron aún más las definiciones de organismos y empresas.
4. Se modernizaron los procedimientos y mecanismos por los cuales se ejercerá la vigilancia y control. (Artículos 6o., 7o. y 8o. fundamentalmente).
5. Se incluyó la facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional de someter a la consideración del presidente de la República "*la modificación a la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas*" cuando se requiriese para el mejor desempeño de sus funciones, el mejor cumplimiento de sus fines y la mejor coordinación de sus actividades (Artículo 13) y
6. Se creó el *registro* de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. (Artículo 8o., fracción I).

Por otra parte, dejaron de ser materia de dicha Ley la formulación e inspección de contratos y obras y la inspección de las adquisiciones, ya que en el mismo mes de diciembre de 1965 se expidieron las leyes correspondientes a la Inspección de Contratos y Obras Públicas y a la Inspección de Adquisiciones, que vinieron a precisar y detallar el ejercicio de la vigilancia y control en estas materias.

La nueva Ley para el Control de 1965, formalizó de esta manera las facultades de *regulación centralizada* a cargo del llamado "triángulo de la eficiencia administrativa".

De acuerdo con la nueva Ley dejó de funcionar la Junta de Gobierno para el Control de Organismos y Empresas, y fue sustituida por la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal ya dentro de la estructura orgánica de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Lo anterior obligó, desde entonces, a procurar la coordinación de las funciones de *planeación* y de *presupuesto* a cargo de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente. Para ello se creó la *Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del País, a corto y largo plazos*.¹⁰ Esta Comisión tuvo también una serie de dificultades par su funcionamiento, pero uno de sus mecanismos, la *Subcomisión de Inversión-Financiamiento*, tuvo a su cargo, con éxito, asegurar el debido financiamiento de los programas de inversión autorizados por la Secretaría de la Presidencia.¹¹

¹⁰ Creada por Acuerdo Presidencial del 1o. de marzo de 1962 e integrada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

¹¹ "En México, la Secretaría de la Presidencia tiene la responsabilidad de autorizar

Como quedó señalado, la segunda Ley para el Control la de 1965, *redujo* notablemente el número de los organismos y empresas sujetos a control por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Para corregir esta deficiencia, en 1970 se expidió una tercera Ley para el Control, la que sólo exceptuaba de la vigilancia y control a las instituciones nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas y a las instituciones docentes y culturales.

De esta manera, quedaron sujetas a control no sólo las empresas en cuyo capital participaban las instituciones de crédito y seguros antes mencionadas —*bien fuera directamente o a través de empresas en cuyo capital su participación fuera mayoritaria*— sino también los *fideicomisos* y, por vez primera, las *empresas de participación estatal minoritaria* las que quedaron definidas como aquellas en las que la participación pública fuese de más del 25% y menos del 50%; al mismo tiempo se otorgaron facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional para designar un comisario que vigilaría la participación en dichas empresas. Por otra parte, la nueva Ley estableció el requisito de *avalúo* para la enajenación, adquisición o permuta de bienes inmuebles y el registro y revisión de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles para las empresas públicas.

A partir de entonces, el número y complejidad de las entidades paraestatales sujetas al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como su diversidad de fines y objetivos, obligó a esta dependencia al establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación, muchos de ellos de carácter *sectorial*, con el propósito de elevar la eficacia de su vigilancia y control.

Se constituyeron así la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (fines de 1970), la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1973), la Comisión Nacional de Energéticos (1973), la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (1975) y la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón (1975). Por su parte, y para

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." José LÓPEZ PORTILLO, *op. cit.*, pág. 29.

efectos de programación también sectorial, la Secretaría de la Presidencia integró la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario. (COCOSA).

Podría decirse que es a partir de entonces que el modelo de regulación *centralizada* empezó a desdibujarse y se empezó a perfilar un nuevo modelo; el *descentralizado* o *sectorial*.

Resulta interesante señalar finalmente que, durante 1971, se llevó a cabo un intento para ampliar las funciones de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, transformándola en la Comisión Coordinadora y de Control del *Gasto Público*, a fin de ejercer “un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal —no sólo del de *inversión*, sino también del *corriente*— para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo”. La Comisión tampoco pudo funcionar adecuadamente y el mecanismo anterior siguió encargándose tan sólo del programa de *inversión-financiamiento*. A fines de 1974, y con la idea de *coordinar* las actividades del llamado “triángulo de la eficiencia”, la Secretaría del Patrimonio Nacional pasa a formar parte también de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento.

2. *El actual modelo descentralizado o sectorial para la regulación de las empresas públicas*

Puede decirse que lo que se ha venido denominando como el *modelo centralizado* operó hasta diciembre de 1976 ya que, a partir de 1977, con la expedición de los nuevos ordenamientos que norman las actividades de la Administración Pública Federal,¹² ésta ha experimentado cambios fundamentales en su estructura y funcionamiento tanto en el ámbito *centralizado* como en el *paraestatal*. Las nuevas disposiciones establecieron las bases del nuevo *modelo descentralizado o sectorial* que modifica sustancialmente al que había estado vigente durante treinta años, de 1947 a 1976, si bien ésta *había venido evolucionando* de la manera en que se ha hecho referencia anteriormente.

El nuevo modelo *sectorial*, a diferencia del anterior, prevé que la función de programación, coordinación, control y vigilancia de las empresas públicas se realice con un criterio *integral*, en tres instancias o niveles de operación: el *global*, el *sectorial* y el *institucional*.

El *primero* es ahora responsabilidad fundamentalmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con la de Hacienda y Crédito Público, ya que son éstas las que tienen a su cargo las funciones normativas generales o *globales* en materia de planeación, programación-

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y Ley General de Deuda Pública.

presupuestación, información, estadística y evaluación (Secretaría de Programación y Presupuesto) y de financiamiento (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

El *segundo nivel* corresponde a cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en su nuevo papel de *coordinadoras de sector* para lo cual, mediante el mecanismo que prevé la nueva Ley Orgánica, el Presidente de la República puede agrupar por *sectores* a las diversas entidades paraestatales con las cuales dichas dependencias directas tienen una mayor afinidad, para efecto de su *coordinación, vigilancia y control*.

El *tercer nivel*, el *institucional* queda a cargo de los *órganos de dirección o gobierno* de cada entidad paraestatal, según su particular forma de creación legal y disposiciones que las rigen.

Dentro del modelo actual, las empresas públicas quedan por tanto agrupadas bajo la *coordinación* de la dependencia centralizada con la cual sus objetivos o actividades guardan más semejanza o afinidad, lo que ha dado origen a lo que convencionalmente se denomina un "*sector administrativo*". En el *modelo centralizado* era práctica común que los responsables de las diversas entidades paraestatales acordaran *directamente* con el Ejecutivo Federal. Este sistema, que pudo resultar operativo cuando las empresas públicas eran tan sólo unas cuantas (1925-1946), se fue haciendo cada vez más difícil al aumentar el número y la complejidad de dichas entidades (más de 900 al final de 1976). Por ello, en el nuevo *modelo sectorial* se determinó que las relaciones con el Ejecutivo se realizaran *por conducto* del "coordinador de sector" respectivo.¹²

Las dependencias centralizadas que en el nuevo modelo sectorial tienen funciones globales relacionadas con la planeación, programación, presupuestación, evaluación e información y estadística se denominan *Dependencias de Orientación y Apoyo Global*, a diferencia de las dependencias que se encargan como *Coordinadoras de Sector* de las políticas sustantivas definidas (Agricultura, Comercio, Comunicaciones y Transportes y otras). Sin embargo, las dependencias de Orientación y Apoyo Global pueden desempeñarse también como *Coordinadoras de Sector*, cuando tienen a su cargo políticas sustantivas además de las funciones de orientación y apoyo global, verbi-gracia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conviene señalar que, en algunos casos, puede operar también un nivel de decisión intermedio entre el *coordinador de sector* y las *entidades paraestatales*, cuando éstas son filiales o forman parte de algún *consorcio* o de una empresa " *Holding*".

Por otra parte, dentro del *modelo sectorial* la vigilancia y el control se vinculan estrechamente al proceso de *planeación-programación-evaluación*.

¹² Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Y a diferencia del modelo anterior, en el que el proceso de presupuestación se encontraba ligado estrechamente al *ingreso*, en el actual la presupuestación se vincula básicamente al proceso de *programación* que resulta del establecimiento de los grandes objetivos y prioridades nacionales.

Se establece así un *Sistema Integrado de Planeación*, cuyo núcleo rector lo constituyen, por una parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto —que de acuerdo a la nueva Ley Orgánica aglutina las funciones de planeación, programación-presupuestación, información y estadística, evaluación y control que antes se encontraban dispersas en tres distintas secretarías— y por la otra, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en tanto que responsable de la función global de financiamiento del sector público. Ambas Secretarías se les denomina, como se ha dicho, “*Dependencias de Orientación y Apoyo Global*” y para coordinar sus funciones se ha constituido la *Comisión Gasto-Financiamiento*, como instancia preparadora de información y decisiones que permiten, la elaboración del *Programa Simultáneo de Gasto-Financiamiento* para la Administración Pública Federal.¹⁴

Las demás dependencias directas del Ejecutivo, en su calidad de *Coordinadoras de Sector*, tienen en el modelo actual facultades relativas a la planeación, presupuestación, coordinación, control y evaluación de las actividades y del gasto aquellas entidades paraestatales que quedan agrupadas, como *sector*, en su ámbito de responsabilidad.

Es pertinente destacar que el nuevo funcionamiento *sectorial* de la Administración Pública Federal no implica la modificación de la personalidad jurídica ni del patrimonio de las entidades paraestatales que se agrupan, para su coordinación, bajo la responsabilidad de las dependencias Coordinadoras de Sector.¹⁵

En el nuevo *modelo sectorial* no sólo se presta mayor atención a los aspectos relacionados con la planeación y la programación presupuestal, sino que se pone especial énfasis en la evaluación de resultados de las empresas públicas, a efecto de hacerlas más eficientes y eficaces y procurar que coadyuven a obtener los resultados previstos en los programas gubernamentales tanto a nivel *institucional* como de la Administración Pública en su conjunto.

Sin embargo, es importante destacar que para la concepción, diseño y puesta en marcha de los mecanismos y procedimientos de regulación de las empresas públicas previstas en el actual *modelo sectorial* no se partió de cero, sino que se han tomado en cuenta los mecanismos y procedimientos de vigilancia y control del modelo anterior que mayor eficacia mostraron, habiéndose introducido modificaciones o adecuaciones sólo en aquellos casos en que ello fue necesario para mejorarlos o, para adaptarlos a los cambios estructu-

¹⁴ Diario Oficial 29-VIII-79.

¹⁵ Artículo 3o. del Acuerdo de Sectorización del 13 de enero de 1977.

rales generados por los nuevos ordenamientos que regulan a la Administración Pública Federal en su conjunto, procurando la mayor continuidad institucional posible, así como aprovechar los avances más importantes logrados hasta ahora en esta materia.

De esta manera, buena parte de los mecanismos de control y vigilancia que a últimas fechas venía utilizando la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro del modelo "centralizado", se han integrado dentro del nuevo *modelo sectorial*. Tal es el caso, por ejemplo, de la implantación de los presupuestos por programas; la regulación del funcionamiento e integración de los Consejos de Administración u órganos de gobierno equivalentes; la inspección de los contratos de obras públicas; la intervención en las adquisiciones; el control de los bienes muebles e inmuebles; la práctica de auditorías; la elaboración de diagnósticos administrativos; y la difusión de la situación financiera y técnica de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El nuevo *modelo sectorial* planea la incorporación de reformas sustanciales en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto y, por lo mismo, conviene destacar, así sea sucintamente, algunas de las más importantes, por ejemplo:

1. Al constituirse la figura de los *sectores administrativos* se logra una mayor coordinación entre las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales que integran la Administración Pública Federal, favoreciendo de esta manera la eficiencia, eficacia y congruencia de las acciones públicas en su conjunto.
2. Se adopta "la *programación* como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la *congruencia* entre los objetivos y las acciones del Gobierno Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna *evaluación* de los resultados obtenidos".¹⁶

En efecto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ha determinado que la *programación* del Gasto Público Federal deberá basarse en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo cual se ha venido a superar una larga etapa en que se prestó gran atención al establecimiento de mecanismos de control y vigilancia, pero se dejó en segundo término a la programación.

3. Al asignarse las tareas de formulación y control del ejercicio del *presupuesto* a la misma dependencia encargada de la *planeación*

¹⁶ Carrillo Castro, Alejandro, Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982), *Revista de Administración Pública*, núms. 31-32, jul.-dic., 1977. Ediciones INAP, pág. 13.

y *programación* del sector público en su conjunto, —Secretaría de Programación y Presupuesto—, se supera un serio problema administrativo del pasado, ya que antes de la Ley Orgánica, la dependencia responsable de elaborar los planes y programas —la Secretaría de la Presidencia— no disponía del elemento indispensable para llevarlos a la práctica: el *presupuesto*.

4. Con el propósito de regular de una manera programada el crecimiento de la Administración Pública Paraestatal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal faculta al Titular del Ejecutivo para que, de ahora en adelante y por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorice la *participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles*, ya sea en su creación, incremento de su capital o patrimonio o en la adquisición de todo o parte de éstos.¹⁷ Asimismo, determina que únicamente se podrán constituir o incrementar los *fideicomisos* públicos con autorización del Ejecutivo Federal, emitida a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.¹⁸
5. Se establece una política definida, por parte del Gobierno Federal en el sentido de depurar o sanear en forma permanente a la Administración Pública Paraestatal, recurriendo para ello a las medidas que en cada caso se consideren más adecuadas: disoluciones y liquidaciones, fusiones, creaciones, transformaciones o extinciones.

De acuerdo con lo anterior, y a fin de impedir el crecimiento desarticulado y coyuntural de la estructura de la Administración Pública Paraestatal, es la Secretaría de Programación y Presupuesto la dependencia facultada para someter a la consideración del Ejecutivo Federal, por propia iniciativa o tomando en consideración la opinión del coordinador de sector correspondiente, las propuestas relacionadas con:

- a) La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y
- b) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.¹⁹

¹⁷ Artículo 8o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

¹⁸ Artículo 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

¹⁹ Artículo 4o. del Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 (D.O. 17 de enero de 1977), por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Asímismo, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se determina que es la propia Secretaría de Programación y Presupuesto la que, en su caso, propondrá al Ejecutivo Federal la modificación de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público.²⁰

Como puede constatar, la empresa pública en México y el universo administrativo en el que se encuentra inserta, ha variado considerablemente en los últimos tres años a raíz del proceso de reforma administrativa que ha venido instrumentándose en el Gobierno Federal. Si bien la naturaleza jurídica de la entidad paraestatal sigue esencialmente siendo la misma, su función como pieza fundamental en los procesos de desarrollo económico y social, así como el crecimiento exponencial del sector paraestatal en los últimos veinte años, han llevado a la autoridad pública a replantear los esquemas de tutela administrativa existentes hasta ahora. Dicha responsabilidad antes encomendada a un núcleo reducido de dependencias centralizadas se ha reformulado con base a un sistema integral, *descentralizado por sectores*, que establece distintos niveles de operación, vigilancia y control de las empresas públicas, buscando agilizar y hacer más eficientes, eficaces y congruentes sus actividades.

Creemos que la reciente experiencia mexicana en materia de regulación de la empresa pública puede ser un útil punto de partida para la reflexión académica, nacional e internacional. La Administración Pública mexicana está en espera de los análisis, críticas y recomendaciones que al respecto puedan formular los investigadores o estudiosos de las ciencias jurídicas y administrativas que tienen, en esta experiencia que apenas se ha configurado, un reto importante para la responsabilidad que a ellos corresponde en la tarea compartida de mejorar la vida social, política, económica y administrativa de nuestras sociedades.

En este trabajo se hizo referencia a los *hechos* pasados y presentes, así como a los *propósitos* actuales de la Administración Pública mexicana en relación con la regulación de la empresa pública. Toca a los demás participantes su análisis, crítica y recomendaciones, que mucho habrán de servirnos, estoy seguro de ello.

Alejandro CARRILLO CASTRO*

²⁰ Artículo 9o. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

* Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.