

# EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL SECTOR PARAESTATAL

(*La reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana,  
con un estudio comparativo*)

## I. *Introducción*

Las facultades de control del poder legislativo sobre el sector paraestatal han sido ampliadas, en casi todos los países, como resultado del notable crecimiento que este último ha tenido, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. México no podía ser la excepción, ya que su alto y sostenido ritmo de crecimiento económico, que se prolongó casi por dos decenios, se vio favorecido en gran medida por el apoyo del sector público de la economía. El final de la bonanza, que ya había dejado sentir sus primeros efectos en los años de la década de los sesentas, se manifestó en forma abierta durante los setentas y, en particular, durante el año de 1976. Las alarmantes circunstancias que se produjeron (la disminución de la tasa de crecimiento a uno de sus niveles más bajos, devaluación de la moneda en casi un 100%, caos financiero, paralización o decrecimiento de la actividad de importantes sectores de la producción —tanto agrícola como industrial—, así como un creciente desempleo) obligaron a una profunda revisión de las estructuras económicas y jurídicas relacionadas con los procesos de producción, tanto del sector público como del privado.

Inscrita en este contexto, se produjo una revisión del conjunto de normas que rigen al sector público de la producción, que abarcó a la constitución, leyes ordinarias, reglamentos y acuerdos.

El propósito de este trabajo es reflexionar sobre tres tipos de control que el legislativo puede ejercer, directamente o a través de sus comisiones. El primer tipo se refiere al control que ejerce a través de las normas generales, que regulan el sector paraestatal y los dos últimos se refieren a las comparecencias e investigaciones que pueden acordar las cámaras del Congreso, con fundamento en las dos adiciones hechas al artículo 93 de la Constitución, que formaron parte de las reformas que se introdujeron en los últimos años, como parte de la revisión legislativa de las normas que rigen al sector paraestatal.

## II. *Control por medio del proceso legislativo*

La primer área en que se ha dividido el control parlamentario sobre el sector paraestatal corresponde al proceso legislativo. A través de tal proceso se realizan la mayor parte de las funciones estatales vinculadas con la definición de la polí-

tica general del Estado, en una primera etapa; así como de aquellas relacionadas con su instrumentación, en una segunda etapa. Finalmente, encontraríamos a la tercera y última etapa, que corresponde a la de ejecución de la política estatal, en los términos de la nueva clasificación tripartita de las funciones estatales, propuesta por Loewenstein.<sup>1</sup>

Por lo tanto, conforme a la clasificación anterior, dentro del proceso legislativo se incluye a los niveles normativos que corresponden a la constitución y a las leyes. Inclusión que resulta necesaria, en virtud de que las disposiciones que rigen al control parlamentario del sector paraestatal pueden no encontrarse simultáneamente en los dos niveles referidos. En el caso de México, como en el de algunos otros países de América Latina (Brasil y Venezuela), la Constitución contiene principios que regulan el tipo de control objeto de estudio. En México, la Constitución fue adicionada en su artículo 93, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de 13 de enero de 1974. La adición consistió en un segundo párrafo, que actualmente aparece en el texto vigente, y que amplió las facultades de las cámaras, a efecto de que pudieran citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria, "para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos". Como se puede apreciar, son considerados dos supuestos para que proceda la citación: el primero, que no ofrece mayor dificultad, se refiere al requerimiento de información vinculada con la discusión de una ley; mientras que en el segundo, se utiliza una expresión, de tal manera general, que prácticamente se podría referir a toda la información relevante, en relación con cualquier materia vinculada con las facultades de las cámaras.

Por el momento, sólo me referiré al primero de los supuestos aludidos, dejando al segundo para el estudio del control legislativo que se realiza a modo de vigilancia o supervisión, sobre el sector paraestatal. Tampoco tomo en consideración las comparecencias de los secretarios de Estado, a menos que se refieran a proyectos de ley relacionados con el control o con la creación de los entes de la administración paraestatal, por ejemplo, en el caso de la comparecencia del secretario de Educación Pública, que se realizó en ocasión de celebrarse los debates sobre la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.<sup>2</sup>

La mayoría de las comparecencias se han efectuado por los secretarios de Estado, pero no en relación con un proyecto que tienda a regular al sector paraestatal, en general, o a un ente, en particular. Además, las comparecencias de los directores o administradores de entes paraestatales no se han producido con relación a la discusión de leyes, sino más bien con referencia a la política de sus dependencias o con respecto de algún otro asunto concreto, ubicado en la esfera de su competencia.

<sup>1</sup> Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1965, pp. 42 a 52.

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Diario Oficial del 17 de diciembre de 1973.

En razón de lo dicho anteriormente, aquí sólo procedería hacer un señalamiento lateral sobre el texto del segundo párrafo del artículo 93, vinculado con la generalidad de su redacción. En efecto, en otros países, sólo puede ser citado a comparecer el titular del Ministerio, en tanto que en México la inclusión de los "administradores" haría pensar en una facultad mucho más amplia, que se podría extender a cualquier funcionario de un ente paraestatal, a menos que se interprete que los términos directores y administradores son mutuamente excluyentes. Lo anterior podría basarse en la consideración de que en algunos entes no se usa el término "director" para designar al titular del primero. Sin embargo, no existe ningún elemento que permita llegar a una conclusión definitiva. La citación de cualquier funcionario, además del titular, podría implicar una mayor injerencia del legislativo e incluso podría parecer inconveniente a los titulares de los entes. Por lo pronto, nunca se ha citado a comparecer a otro funcionario que no sea el titular del ente descentralizado.

Pasando al área de la legislación, encontramos tres instrumentos de control del poder legislativo sobre el sector paraestatal: las leyes generales que regulan al mismo, las leyes que regulan específicamente a un ente paraestatal, y aquellas leyes que regulan las finanzas públicas. Con respecto del primer tipo de leyes, cabe decir que el control del legislativo ha tendido a ampliarse con el transcurso del tiempo, merced a una creciente y cada vez más minuciosa regulación. No puede decirse lo mismo del control que se efectúa a través de las leyes que regulan en concreto a un ente paraestatal. Comparativamente, en México, este último control se encuentra considerablemente disminuido. En efecto, en otros países, generalmente se pueden encontrar tipos de entes paraestatales cuya creación sólo procede por medio de una ley, monopolizando el legislativo, de este modo, su organización, modificación y disolución. En Inglaterra, las *Statutory Corporations* son entes paraestatales cuya estructura y funciones son determinadas por el Parlamento.<sup>3</sup> Incluso, cualquier interpretación de índole general sobre los entes paraestatales antes mencionados competiría al propio legislativo, ya que a los tribunales sólo corresponde la función de interpretar y aplicar las disposiciones concretas que contienen los estatutos correspondientes.<sup>4</sup> Además, existen otras dos categorías de entes estatales: *Chartered Corporations* y *Registered Companies*, que por ser creadas por la Corona o los particulares, respectivamente, escapan del control parlamentario, por lo menos en las modalidades aludidas.<sup>5</sup>

El tipo de entes paraestatales cuya creación sólo compete al legislativo se ha adoptado en países en desarrollo. Por ejemplo, en la India existe también la categoría de *Statutory Corporation*; incluso, su régimen de control es diferente, en ciertos aspectos, del control que corresponden a otras categorías de entes.<sup>6</sup> En

<sup>3</sup> Daintith C. Terence, "Public and Private Enterprise in the United Kingdom", *Public and Private Enterprise in Mixed Economies*, New York, Columbia University Press, 1974, pp. 214 y 215.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 215.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 215 a 217.

<sup>6</sup> Dias J. Clarence, "Public Corporations in India", *Law and Public Enterprise in Asia*, New York, Praeger, 1976, pp. 59 y 60.

Turquía, la categoría equivalente corresponde a las *State Economic Enterprises*, cuya creación, estructura y funciones también son atribución del Parlamento; el 100% de su capital debe ser aportado por el Estado y están sujetas a un régimen especial de control, además del ordinario.<sup>7</sup>

En América Latina, el ejemplo más relevante se encuentra en Venezuela, donde a partir de la reforma constitucional del año de 1961, sólo a través de la ley es posible la creación de "institutos autónomos", conforme a lo dispuesto por su artículo 230. Además, en su creación deben observarse las disposiciones contenidas en la ley orgánica correspondiente. Con anterioridad a la reforma mencionada, los institutos autónomos podían crearse por medio de decreto ejecutivo.<sup>8</sup> Naturalmente, quedó abierta la vía para crear entes paraestatales utilizando formas societarias. Incluso, se produjo un notable incremento en la creación de entes, por medio de tal vía. Pero esto último no puede señalarse como una prueba contundente de la ineficacia de los propósitos de la reforma constitucional de 1961, ya que durante la primera parte de la década de los setentas se produjo, nuevamente, un incremento en la creación de institutos autónomos.

El control que ejerce el legislativo, a través de la creación y determinación de la estructura y funciones de los entes paraestatales es conveniente, ya que fundamentalmente se ejerce respecto de los tipos de entes que realizan servicios públicos o producen bienes o servicios de interés público. Asimismo, dicho control se refiere a un tipo de ente que usualmente consume una cantidad relativamente mayor de ingresos fiscales, en comparación con las empresas que se supone son o deben ser financieramente rentables. Por ello, en el ámbito de la política general, el control del legislativo puede favorecer una política de financiamiento del sector paraestatal que evite la innecesaria proliferación de entes, la duplicación de funciones y el dispendio que ambas provocan. Aunque se trate de una diferencia de grado, la injerencia del legislativo, con su composición múltiple e incluso con representantes de la oposición, es menos susceptible de incurrir en la complacencia o la inacción, como pudieran hacerlo los funcionarios administrativos ubicados en una estructura jerárquica y vertical.

También a través de la creación de entes paraestatales y de la regulación de sus funciones se determinan la dimensión y actividades que permiten definir al sector paraestatal como complementario, subsidiario, dominante o excluyente, con respecto de los otros sectores de la producción y, en especial, con respecto de la iniciativa privada.<sup>9</sup>

Por todo lo señalado, sería conveniente que se reformara el sistema mexicano, introduciéndose un tipo de ente paraestatal cuya creación sólo pueda efectuarse por ley y, consiguientemente, se acreciente el control parlamentario sobre,

<sup>7</sup> Ansay Tugrul, "Public and Private Enterprise", in Turkey, *Public and Private Enterprise in Mixed Economies*, New York, Columbia University Press, 1974, p. 114.

<sup>8</sup> Brewer-Carías R. Allan, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, C.L.A.D., Caracas, 1980, pp. 65 y 101 a 103.

<sup>9</sup> Martín Mateo Ramón, "Relaciones entre el Gobierno y la Empresa Pública a través de Instituciones Especializadas", *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, Buenos Aires, C.L.A.D., y Ediciones Siap, 1978, pp. 145 y 146.

al menos, un subsector del sector paraestatal. Actualmente, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, admite la creación de organismos públicos descentralizados —que son las instituciones paralelas de los institutos autónomos y *statutory corporations* de otros países— por el legislativo y el ejecutivo, indistintamente, lo que no parece razonable, en virtud de que el ejecutivo también puede crear empresas públicas de participación mayoritaria y fideicomisos. En México, distinguidos tratadistas, como el maestro Serra Rojas, han criticado el sistema vigente para la creación de organismos públicos descentralizados, afirmando que sólo deben crearse a través de una ley que emita el Congreso de la Unión.<sup>10</sup> El autor asume una posición semejante, ya que considera que se puede permitir la creación de organismos descentralizados por parte del ejecutivo, pero sólo cuando exista una autorización específica y expresa del legislativo o cuando dicha autorización se desprende inequívocamente de una ley cuya reglamentación corresponda al ejecutivo, como sucede en otros países.<sup>11</sup>

Por último, al reservarse la creación de organismos públicos descentralizados al Congreso se acabaría con una incongruencia que ha introducido el artículo 45 de la LOAPF, que permite al ejecutivo crear organismos públicos descentralizados, cuyos funcionarios son empleados públicos, siendo que la creación y supresión de empleos públicos de la Federación es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción XI del artículo 73 de la constitución.

Para terminar con los diversos tipos de funciones de control parlamentario que se pueden ejercer a través de las funciones materialmente legislativas, esto es, a través de la generación de normas generales, propongo considerar el caso de los planes nacionales, que pretenden constituir un marco general para el desarrollo de las actividades estatales, particularmente por lo que se refiere a las de contenido preponderantemente económico. Su carácter normativo se acentúa en tanto que tengan una naturaleza que exceda el nivel meramente indicativo. En México existen varios de estos planes, por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo, emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Plan Nacional de Empleo, propuesto por la Secretaría de Trabajo, y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, producido por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.<sup>12</sup> Mayormente, los planes son elaborados por las dependencias correspondientes, sin la injerencia de otras dependencias, aunque se produzcan consultas informales. Sin embargo, tales consultas no se extienden a otros poderes, como es el caso del legislativo, a pesar de que se trata de normas de tipo general y abstracto, cuyo impacto sobre los particulares, de ser operantes los planes, sería aún mayor que el de algunas leyes y sus consecuencias sobre la economía tan determinantes para el país, que no parece ser excesivo pedir que fueran aprobados

<sup>10</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Primer Tomo, Porrúa, 1977, p. 596.

<sup>11</sup> Daintith Terence, *op. cit.*, p. 215.

<sup>12</sup> Plan Global de Desarrollo, Diario Oficial del 17 de abril de 1980; Plan Nacional de Empleo; Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Diario Oficial del 17 de mayo de 1979.

por el legislativo, al menos en lo general. Aun cuando la facultad del legislativo para participar en la gestación de los planes de desarrollo no forma parte del equipaje de atribuciones que tienen comúnmente las representaciones populares, tampoco se trata de algo inusitado. En efecto, en Turquía, los planes de desarrollo son elaborados por un organismo especializado en planificación estatal, dependiente del primer ministro, a quien compete someterlo a la aprobación del Consejo de Ministros, previamente a su presentación y eventual aprobación por el Parlamento. En todo caso, el plan no puede entrar en vigor, sino hasta que haya sido aprobado por el Parlamento.<sup>13</sup>

Asimismo, en América Latina es posible encontrar disposiciones que otorgan intervención al legislativo en la expedición de los planes de desarrollo; por ejemplo, en Colombia, donde el artículo 76 de la Constitución, en su fracción cuarta establece la facultad del Congreso para: "Expedir los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional".

En el caso de México, encontramos otros motivos adicionales para pensar que es recomendable la participación del legislativo en la creación de los planes de desarrollo. Por una parte, la importancia e influencia del plan, con respecto de la población, aumentan considerablemente como efecto del alto grado de intervención y participación que el Estado tiene en la economía, lo que sin duda constituye un argumento contundente en favor de la intervención de la representación popular. Por otra parte, el hecho mismo de que la organización del Estado mexicano sea popular y representativa haría suponer que la planificación, para ser democrática y popular, debería ser gestada con la intervención de los representantes del pueblo.

Desde un punto de vista práctico, la ventaja de la intervención del legislativo estaría en la posibilidad de que este último jugara un papel de mediación y universalización, para evitar que los planes se procesen en una enrarecida atmósfera de feudalismo ministerial, duplicando o contraponiéndose a los planes de otras secretarías, por un mero ánimo de controversia burocrática, que puede conducir a un maniqueísmo estéril. Además, la intervención del legislativo permitiría contar con una instancia de análisis y verificación objetiva, ajena a la dependencia de origen, pero todavía intrasistemática, en virtud del control que supone un sistema de partido abrumadoramente dominante. En este caso, el control legislativo operaría como una instancia de verificación previa a la de los demás poderes, evitando así que el Estado mismo comprometa su prestigio al aprobar un plan, que por no haber sido procesado con el nivel de autocritica necesario, resultase perfectible, en grado superlativo.

Por último, me referiré al control que el legislativo puede ejercer a través de las normas de índole financiera. En México, el control presupuestal que ejerce el legislativo y, en particular la Cámara de Diputados, podría constituir un elemento clave, teniendo en cuenta que tradicionalmente el sector público ha requerido de financiamiento a través de inversión pública, ya que no es poco común que los entes paraestatales operen en números rojos o con subsidios. In-

<sup>13</sup> Ansay Tugrul, *op. cit.*, p. 159.

cluso, uno de los más relevantes logros del sexenio actual ha sido el de reducir el número de empresas que no eran autofinanciables, mejorando su eficiencia o liquidándolas.

En un sistema paraestatal donde existe una dependencia del financiamiento público, la acción del legislativo podría ser crítica. Sin embargo, las posibilidades de tales acciones se ven considerablemente disminuídas por el sistema de partido dominante. Pero, más allá de las implicaciones políticas que esto conlleva, la propia Ley de Ingresos de 1979 prescribe, en su artículo 2o., primer párrafo, que el ejecutivo tiene facultades prácticamente discrecionales para contratar empréstitos y autorizar créditos y otras formas de allegarse recursos, a través del crédito público, que no rebasen de 135 000 millones por crédito interno y 44 800 millones por crédito externo. A lo anterior habría que agregar que el segundo párrafo establece: "Asimismo se faculta al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan". El autor se suma a la conclusión de Jorge Carpizo, que califica al segundo párrafo del artículo referido como anticonstitucional y como una claudicación del Congreso de las facultades que en materia de ingresos le otorga la constitución.<sup>14</sup>

Antes de dejar el tema de la intervención del legislativo en el control financiero del sector paraestatal, es menester referirse a las posibilidades de inspección y control que se ofrecen por medio de las facultades relacionadas con la aprobación de la cuenta pública, por parte de la Cámara de Diputados, en particular, a partir de la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (D. O. 20 de diciembre de 1978). Las facultades que la LOCMH otorga, en materia de fiscalización del sector paraestatal, se pueden ubicar en dos grupos. El primero incluye a todas aquellas entidades paraestatales sujetas a control presupuestal por parte de la Cámara de Diputados (artículo 3o. fracción I LOCMH). Se trata de un grupo de 28 paraestatales que fueron sujetas a tal control por la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1965, con motivo de que durante el año de 1964 tales entidades realizaron gastos e inversiones superiores a sus posibilidades.<sup>15</sup> En el segundo grupo se incluye a todas las entidades paraestatales que reciben subsidios de la Hacienda Federal y donde la Contaduría Mayor de Hacienda interviene para fiscalizar la aplicación de los subsidios recibidos (artículo 3 fracción III LOCMH). En ambos casos, las facultades de la Contaduría Mayor son muy amplias e incluyen controles de legalidad, financiamiento, contable y de gestión (artículo 21 LOCMH).

El estudio del control parlamentario sobre el sector paraestatal no estaría completo sin una referencia a sus medios de instrumentación. En las legislaturas modernas, las labores legislativas de las asambleas son instrumentadas conforme al

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, p. 145.

<sup>15</sup> Rico Ramírez Miguel, *El Presupuesto Federal y las Empresas Públicas*, *Empresas Públicas*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1978, p. 97.

principio de la división del trabajo, por medio del sistema de comités o comisiones, permanentes o temporales. El desarrollo de las comisiones pudo haberse debido a la creciente complejidad de las materias sujetas a regulación, así como al cúmulo de conocimientos técnicos que se hicieron necesarios, con el transcurso del tiempo. Tan coincidentes resultan los desarrollos del sistema de comisiones y el del proceso de industrialización, que La Palombara cree encontrar una correlación entre el grado de industrialización de un país y el número de las comisiones legislativas permanentes existentes.<sup>16</sup>

En términos generales, existen dos sistemas distintos para la operación de los sistemas de comisiones: el inglés y el norteamericano. En el propio, existe una diferenciación entre las comisiones que se avocan al conocimiento y discusión de los proyectos de ley y aquellas otras cuya función consiste en supervisar y vigilar el desempeño de las labores de la administración pública. En particular, el sistema inglés se acentuó después de la Primera Guerra Mundial, ya que durante el conflicto bélico se crearon comisiones especiales, cuyo objeto fue fiscalizar a la administración pública. En contraste, el sistema norteamericano reúne en las mismas comisiones las funciones legislativas y de supervisión de la administración pública.<sup>17</sup>

El sistema inglés tiene otra particularidad, que consiste en la aparente falta de especialización de las comisiones que se dedican a conocer de los proyectos de ley; ya que existen seis comisiones, sin distribución de competencia y a las que, en principio, se envían indistintamente los proyectos de ley. Sin embargo, en la práctica existe un cierto grado de diferenciación informal.<sup>18</sup>

Fuera de la diferenciación apuntada entre los sistemas inglés y norteamericano, también encontramos variantes locales. Francia, por razones históricas, se ha tratado de alejar del sistema de comisiones, restándoles influencia y atribuciones. En la Cuarta República, no sólo se admitía el sistema de comisiones, sino que les dio tanta importancia, que incluso la aprovecharon para asumir funciones políticas, a tal grado, que en algunos casos se vieron en la posibilidad de amenazar la estabilidad del gabinete en turno. En realidad, fueron los abusos cometidos por las comisiones los que condicionaron una reacción negativa por parte de los arquitectos de la Quinta República, Charles de Gaulle y Michel Debré, reacción que se tradujo en una considerable pérdida de poder para las comisiones parlamentarias. La única que ha escapado a la *capitis diminutio* impuesta por la constitución de 1958 fue la de economía y finanzas.<sup>19</sup>

El rasgo más distintivo del sistema de comisiones en Alemania Federal consiste en que cada una de ellas constituye una especie de microcosmos del legislativo, ya que cuenta con una integración proporcional, que no sólo se aplica a las propias comisiones —como es el caso en el sistema norteamericano—, sino que

<sup>16</sup> La Palombara, Joseph, *Politics within Nations*, New Jersey, Prentice Hall, 1974, p. 124.

<sup>17</sup> Blondel, Jean, *Comparative Legislatures*, New Jersey, Prentice Hall, 1973, pp. 67, 68 y 69.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 67.

<sup>19</sup> André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, pp. 590 a 593. La Palombara, *op. cit.*, p. 126.



incluso se extiende a la presidencia de cada una de ellas, que también se asignan conforme al sistema proporcional. Sin embargo, la amplia intervención que se le da a los representantes de los partidos minoritarios está equilibrada, debido a que las comisiones del Parlamento alemán, en contraste con las del Congreso norteamericano, no tienen la amplitud de funciones para fijar la agenda, dirigir los debates y nombrar a los miembros de las subcomisiones, como sucede en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>20</sup>

La eficiencia del sistema de comisiones depende, no sólo de las facultades formales y del poder real de que goce el parlamento frente a los otros poderes, sino también de la estructura y procedimientos con arreglo a los cuales deben funcionar las comisiones. En este respecto, La Palombara enumera cinco condiciones que determinan, desde su punto de vista, la efectividad de las mismas: a) la dimensión de las comisiones, ya que si son demasiado numerosas no será eficaz su acción; b) la reelección de los miembros del poder legislativo, ya que su experiencia y capacitación será mayor, en la medida que su permanencia en el poder se prolongue; c) el auxilio de asesores especializados e independientes, ya que de otra manera no sería posible que tuvieran un conocimiento cabal de la materia objeto de regulación; d) las designaciones de los integrantes de las comisiones y, en especial, las de sus presidentes, deben realizarse sobre la base de su antigüedad, o *mutatis mutandis*, podríamos decir de su experiencia.<sup>21</sup>

En razón de la división que se ha formulado, para los propósitos de guardar un cierto orden en la exposición del presente trabajo, la referida a las comisiones legislativas también ha sido dividida en dos áreas, según que se trate del desempeño de funciones de índole legislativa o de la fiscalización de la administración. Así, en esta parte, la exposición se ha reducido a considerar la primera de las funciones, dejando el estudio del problema de la supervisión de la administración, a través de comisiones legislativas, para la segunda parte del trabajo. Según Jean Blondel, en la gran mayoría de los países las comisiones legislativas se han concentrado en las funciones legislativas, evitando intervenir en la administración pública. El propio autor trata de encontrar una explicación a tal fenómeno en el hecho de que la técnica de audiencias, *hearings*, que utilizan las comisiones legislativas norteamericanas, no se ha desarrollado todavía en otros países.<sup>22</sup> Independientemente de la importancia que indiscutiblemente tenga el desarrollo de aquella técnica, pienso que otras consideraciones —quizá de una índole menos técnica— también tienen injerencia; por ejemplo, el grado en que la intervención del legislativo en la supervisión de la administración pública sea percibida por el poder ejecutivo como una amenaza o, por lo menos, como un factor que podría modificar el equilibrio entre los poderes. Tal fue el caso de la constitución de la Quinta República francesa y tal podría serlo también el de algunos países del Tercer Mundo, donde presidencialismo reforzados y parlamentarismos *sui generis*, apoyados en partidos dominantes y motivados por la incerti-

<sup>20</sup> La Palombara, *op. cit.*, p. 127.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 125.

<sup>22</sup> Blondel, *op. cit.*, p. 69.

dumbre de una democracia incipiente, prefieren desalentar las posibles corrientes de crítica sistemática, que se derivarían de la aceptación de instituciones que podrían amenazar la fragilidad del monolito fraguado por el autoritarismo.

Aun en los países donde se reúnen las condiciones necesarias para que opere el control parlamentario de las comisiones, y donde no existen normas o prácticas restrictivas que conculquen en la práctica sus facultades, la influencia de las comisiones puede verse disminuida por circunstancias coyunturales desfavorables. Un crecido número de autores considera que la influencia del legislativo, tratándose de la determinación de la política en su nivel más general y en sus aspectos más cruciales, puede verse disminuida por factores tales como la disciplina de partido o la existencia de un ejecutivo carismático. Aun en ausencia de fenómenos tan específicos, Jean Blondel considera que existe una limitación adicional, según se trate de cuestiones de política que tengan o no un carácter cíclico. Las cuestiones cíclicas —que el autor encuentra como resultado de un estudio empírico— son aquellas que ocurren con regularidad casi previsible, por ser el producto de circunstancias que observan un periodo de gestación o desarrollo regular. En estos casos, la fuerza misma de los acontecimientos suele imponerse sobre ejecutivo y legislativo, restringiendo notablemente el ámbito de libre decisión de ambos.<sup>23</sup>

Además del artículo 93 constitucional, la Ley Orgánica del Congreso tiene un papel decisivo en la instrumentación del control sobre el sector paraestatal. En este respecto, las perspectivas han mejorado debido a que, con fecha de 25 de mayo de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva ley interna del Congreso, que resultaba necesaria en virtud de que en la hasta entonces vigente, no se había previsto la participación de los diputados de los partidos minoritarios, a quienes dio cabida la reforma política.

Dentro del nuevo ambiente político que se creó, a raíz de la reforma política, aumentaron las posibilidades de que la Cámara de Diputados pueda asumir una actitud crítica y, de esta manera, esté en posibilidades de ejercer una cierta actividad de control, que naturalmente no se extiende al Senado, en el que no hay integración plural.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevé la integración de comisiones de dictamen legislativo, de vigilancia y de investigación. Sin embargo, las observaciones que formularé se limitarán a la Cámara de Diputados, ya que la supremacía del partido dominante en el Senado hace remota la posibilidad de un control independiente del ejecutivo. La Ley Orgánica del Congreso (LOC) distingue entre las comisiones permanentes de dictamen legislativo y una de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a las que denomina ordinarias, por una parte, y las de vigilancia y jurisdiccionales, por la otra, a las que no da ninguna denominación; pero a las que caracteriza el hecho de no ser permanentes como las primeras (artículo 51). Las comisiones permanentes se constituyen y funcionan por toda una legislatura y los miembros que las integran duran en su cargo tres años. La enumeración de las comisiones ordinarias de dictamen legis-

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 119 a 121.

lativo está contenida en el artículo 54, LOC. Las áreas de las comisiones ordinarias coinciden, en términos generales, con los sectores de la administración pública federal, que, a su vez, coinciden con los sectores en que se han distribuido las entidades paraestatales, para propósitos de su adscripción y tutela por parte de las secretarías de Estado. El artículo 55, LOC, señala que las comisiones ordinarias se integrarán "por regla general" con 17 diputados, electos por el pleno de la Cámara, a propuesta de la Gran Comisión y "...procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios". Una vez expuestos los principios que regulan a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, es pertinente formular dos observaciones sobre su funcionamiento en la práctica. En primer lugar, el "procurando" debe desaparecer, es decir, una cuarta parte de las comisiones debe estar integrada por diputados de la oposición, circunstancia que no es nueva y se utiliza aún en sistemas bipartidistas, como el de EUA.<sup>24</sup> La razón de lo anterior se deriva del hecho de que la cuarta parte de la Cámara de Diputados, los cien diputados deben elegirse con el sistema proporcional y en circunscripciones plurinominales, son en su totalidad representantes de los partidos de la oposición. En segundo término, la forma de elección de los diputados que integran las comisiones ordinarias de dictamen legislativo debe modificarse, si realmente se desea un sistema plural. Actualmente, su forma de designación, por el pleno de la Cámara, a propuesta de la llamada Gran Comisión —una versión criolla del *Committee on Committees* de la *House of Representatives* de los EUA— (artículo 46, LOC), prácticamente excluye la posibilidad de que la oposición esté representada, aun en forma minoritaria, a menos que así graciosamente lo estime conveniente el partido dominante. Por ello, habrá que optar por una de dos estrategias: o bien se integra la Gran Comisión con miembros de la oposición, en una cuarta parte y en proporción del número de sufragios recibidos por cada partido, o se permite que cada grupo parlamentario designe al porcentaje de los representantes a que tenga derecho, dentro de las comisiones ordinarias, también en función del número de votos que haya obtenido.

Las funciones de control de las comisiones serán poco efectivas, si no se proveen a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo con los asesores técnicos de primera línea que requieran para el estudio de los proyectos que envíe el ejecutivo, ni se amplía el plazo irrisorio de 5 días que la Ley Orgánica del Congreso de 1937 señala, para que produzcan el dictamen sobre los proyectos que se les sometan. Tal plazo continúa vigente en virtud de lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica en vigor. Otro detalle interesante para hacer notar es que las comisiones permanentes del Senado tienen facultades para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de dependencias públicas, así como las entrevistas con los funcionarios públicos que requieran para sus trabajos; mientras que a las

<sup>24</sup> Truman B. David, "The President, Congress and the Executive Branch", *Politics and Government in the United States*, Harcourt, Brace and Wood, 1965, p. 399.

comisiones de la Cámara de Diputados no se les confieren, inexplicablemente, las mismas facultades.

Los proyectos de ley en la materia de control del sector paraestatal revisten una complejidad que normalmente se encuentra fuera de las posibilidades de análisis del legislador común. Aunado a lo anterior habría que considerar el hecho de que el legislativo mexicano, por una inexplicable carencia de recursos o de información, no se ha provisto de eficientes asesores en las materias técnicas, como sucede en el caso de los poderes legislativos de otros países.<sup>25</sup> Por ello, la posibilidad de que un proyecto de regulación del sector paraestatal sea enriquecido en las cámaras parece ser muy remota. Por otra parte, el prestigio de que gozan los asesores de la burocracia federal y las consecuencias que se derivan del sistema de partido dominante, hace aún más lejana la posibilidad de que los proyectos sometidos al legislativo, en materias técnicas, puedan ser revisados a fondo.

### III. *Control a través de comparecencias e interpelaciones*

En la segunda parte me propongo analizar las actividades de control parlamentario que no están vinculadas con el proceso legislativo, sino que se refieren a cuestiones de alguna manera menos generales y abstractas que las leyes. El análisis se referirá principalmente a las comparecencias, preguntas, interpelaciones y las investigaciones. En la práctica, la diferenciación entre cada uno de estos procedimientos pudiera no ser tan clara, dependiendo de la regulación concreta que se haga en cada uno de los países. Por otra parte, es necesario precisar que dependiendo de cada sistema, los procedimientos antes descritos pueden considerarse solamente como medios de información, o como medios de información y control. Por ejemplo, en Francia se distingue entre la declaración y las preguntas. La declaración, que viene a ser una especie de comparecencia, puede tener diversos efectos, dependiendo de que comprometa o no al gobierno a un voto de censura o de confianza y, consiguientemente, pueda traer consigo la deposición del gabinete. Las declaraciones ante el Senado pueden tener como consecuencia un pronunciamiento de este cuerpo colegiado sobre la política del gobierno, con posibles efectos definitivos sobre este último. En tanto que las declaraciones ante la Asamblea Nacional, con o sin debate, no pueden traer consigo consecuencia alguna que trascienda a los juicios desfavorables que eventualmente pudieran emitir los legisladores, especialmente en caso de que se celebre un debate.<sup>26</sup> Por lo que hace a las preguntas, la posibilidad de que puedan implicar el planteamiento de un voto de censura o de confianza es todavía menor. Las preguntas se distinguen en orales y escritas pudiendo, o no, introducir un debate a continuación.

Las preguntas se originaron en el parlamentarismo inglés y de ahí han pasado

<sup>25</sup> Huitt, Ralph K., "The Internal Distribution of Influence: The Senate", *The Congress and American's Future*, Prentice Hall, 1965, pp. 97 y 98.

<sup>26</sup> Haouriou, *op. cit.*, pp. 596 a 598.

a otros países, adaptándose con más o menos éxito a otros sistemas constitucionales. En Inglaterra es donde más profusamente se usa el sistema de preguntas. Las preguntas se dirigen al *Table Office* y una vez admitidas se publican en el *Notice Paper*, que contiene el orden del día. Las respuestas a las preguntas orales se publican en el *Hansard* (Diario de Debates), mientras que las preguntas orales se incluyen en el *Question Time*, que usualmente ocupa alrededor de una hora al principio de cada una de las sesiones diarias, cuatro días a la semana. El control de las preguntas durante el *Question Time* corresponde al *Speaker*. En el caso de las preguntas que se dirigen a las entidades paraestatales que integran el sector de *Nationalized Industries* existe una restricción general, que tiende a excluir a todas aquellas que se refieran a cuestiones vinculadas con los actos concretos de la administración cotidiana (*day-to-day administration*). Sin embargo, debido al abuso que, por parte de los ministros, se hizo de tal restricción, para declinar la obligación de dar respuesta a las preguntas, a partir de 1948, el *Speaker* se reserva la facultad de insistir en la formulación de la pregunta; cuando a su juicio ésta tuviese un gran interés público. A pesar de ello, el ministro puede rehusarse a dar contestación a la pregunta, si bien en la realidad rara vez acontece esto último.<sup>27</sup> Son más frecuentes las preguntas sobre las líneas generales de dirección que el ministro ha imprimido o dejado de imprimir a la administración de una rama industrial; pero también pueden plantearse preguntas más concretas, por ejemplo, sobre un nombramiento. Como resulta fácil imaginarse, la respuesta al primer tipo de preguntas puede implicar una gran cantidad de trabajo, necesario para fundamentar su contestación. El miembro del Parlamento, autor de la pregunta, puede formular algunas otras, relacionadas con o aclaratorias de la contestación, pero no puede abrirse debate alguno sobre la pregunta.<sup>28</sup>

Por lo general, las preguntas sirven para plantear cuestiones o problemas de índole concreta o de un rango intermedio; es menos usual que se planteen o analicen cuestiones de política general. Aun en el caso de las cuestiones de mediano alcance, muchas de ellas se analizan preferentemente a través de otros medios, por ejemplo, los debates.<sup>29</sup> Desde otro punto de vista, las preguntas, a pesar de los inconvenientes y las molestias que pueda representar su contestación, tienen la ventaja de constituir el medio idóneo para canalizar las críticas, reduciendo sus posibles consecuencias, incluso a niveles inocuos. Por ello, constituyen una valiosa válvula de escape para un sistema como el inglés, que se caracteriza por una muy rigurosa disciplina de partido.<sup>30</sup> La popularidad de que gozan las preguntas se puede ilustrar con dos datos: primero, en el año de 1960 hubo de introducirse una reforma cuyo contenido se dirigió a restringir las preguntas orales a dos por sesión, como máximo permitido para cada uno de los miembros del

<sup>27</sup> Smith, S. A., *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 1971, p. 266, y Erskine, Bay, *Parliamentary Practice*, London, Ed. Sir Basnett Cocks, 1971, p. 625.

<sup>28</sup> La Palombara, *op. cit.*, p. 164. y Erskine May, *op. cit.*, p. 626.

<sup>29</sup> Blondel, *op. cit.*, p. 110.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 102.

Parlamento; segundo, un dato de índole cuantitativa, se ha calculado que cada año se formulan y contesten más de 100 000 preguntas.<sup>31</sup>

El sistema de preguntas goza de una gran popularidad en la mayoría de los países que ha tomado como modelo el sistema parlamentario inglés. Por ejemplo, en la India, cerca de un sexto del total del tiempo de sesiones del *Lock Sabha* (Cámara Baja) se dedica al *Question Time*. Singhvi ha consignado el dato de que en un año se formularon 162 334 preguntas, de las cuales 58 000 fueron admitidas y 30 000 fueron presentadas a los ministros para su atención.<sup>32</sup> En la India, por otra parte, se puede encontrar una regulación más minuciosa de las preguntas; por ejemplo, las reglas para la admisión de preguntas contemplan básicamente 4 supuestos según que se trate de: a) un asunto vinculado con la política general del ministro; b) un acto u omisión del mismo; c) un asunto de interés público, aun cuando parezca referirse a actos concretos de la administración cotidiana (*day-to-day administration*); d) información de índole estadística o descriptiva. No proceden las preguntas que se refieren a actos concretos de la administración cotidiana o que supongan un cúmulo de trabajo desmesurado, por parte del ministerio, cuyos resultados no estén en proporción con el esfuerzo que requiere.<sup>33</sup>

Formalmente, los ministros pueden negarse a responder a una pregunta relacionada con actos concretos de la administración cotidiana, pero tienden a contestarla, de todos modos, cuando la mayoría de los miembros de la Cámara están interesados en su contestación. La mayoría de las preguntas tienden a inquirir sobre las empresas que asumen formas asociativas. Además, las preguntas adicionales, o repreguntas, tienden a relacionarse con la administración cotidiana.<sup>34</sup>

La popularidad del sistema de preguntas ha sido considerablemente menor en los países que han adoptado como modelo otro sistema, diverso al inglés. Por lo que se refiere a Francia, su importancia decreció notablemente con el ocaso del poder legislativo y el predominio del ejecutivo. No obstante, Michel Debré, uno de los arquitectos de la Constitución de 1958, intentó conservar la vigencia de las preguntas, como un elemento importante para la restauración de "un auténtico régimen parlamentario".<sup>35</sup> Las preguntas escritas son publicadas en el *Journal Officiel* y deben ser contestadas dentro del plazo de un mes a partir de su publicación. La negativa del ministro puede conducir, alternativamente, a que la pregunta se haga oral o a que se dé al ministro un plazo adicional de un mes para contestarla, dependiendo de la decisión del parlamentario autor de la pregunta.

Las preguntas orales son objeto de regulación en el artículo 48 de la constitución, que señala la tarde del viernes como el tiempo que se deberá dedicar al

<sup>31</sup> La Palombara, *op. cit.*, p. 164.

<sup>32</sup> Singhvi, *Parliament in the Indian Political System*, citado por La Palombara, *idem*, p. 164.

<sup>33</sup> Dias Clarence, *op. cit.*, p. 80.

<sup>34</sup> Administrative Reforms Commission Study Team, *Report on Public Sector Undertakings*, 1967, p. 18.

<sup>35</sup> Haouriou, *op. cit.*, pp. 598 y 599.

*Question Time.* Sin embargo, es esta misma norma la responsable de su propia ineficacia, ya que usualmente los parlamentarios no asisten a la sesión de preguntas. Por ejemplo, siendo André Malraux ministro de Estado asistió, en representación del ministro de Finanzas, a una sesión para contestar preguntas orales, el 22 de noviembre de 1963, ante una magna audiencia compuesta de cinco miembros de la Asamblea Nacional.<sup>36</sup> Además, se ha dado el caso de que los destinatarios de las preguntas se han negado a darles contestación, sin que esto hubiera tenido consecuencias de importancia.<sup>37</sup>

En contraste con lo anterior, en Alemania, el sistema de preguntas ha resultado más operante, quizá porque su regulación es más favorable, ya que se aproxima al modelo de Inglaterra, pues prevé un *Question Time* de una hora que tiene lugar al inicio de tres de las sesiones efectuadas durante una semana. En Alemania, el conocimiento y control sobre las preguntas le corresponde al presidente del *Bundstag*. El sistema de preguntas también se ha adoptado en otros países europeos, de entre los que sólo mencionaré a España e Italia.

En América Latina también se ha introducido el control del legislativo a través de comparecencias e interpelaciones. En general, se conserva una distinción entre el control de información (como la facultad de solicitar información y documentación) por una parte, y el que se deriva de la facultad de interrogar a los responsables de la política del sector paraestatal, por la otra. Por ejemplo, en Colombia la distinción es tan clara, que la facultad de las cámaras para solicitar la información que requiera el legislativo, verbal o escrita, "para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la administración", se regula en la fracción 4a. del artículo 103 constitucional. En tanto que la facultad para citar a los ministros para que "concurran a las cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten", se regula en el último párrafo del mismo artículo. Asimismo, en los ordenamientos constitucionales de Brasil y Venezuela, se faculta al legislativo para solicitar información. Según el artículo 30, inciso a) de la Constitución de Brasil, ambas cámaras pueden solicitar información sobre un asunto relacionado con sus facultades legislativas o de fiscalización. La constitución venezolana, en sus artículos 160 y 220 establece la facultad del Congreso para citar a los funcionarios de las empresas públicas a comparecer ante el Congreso y sus comisiones. Los funcionarios en cuestión, están obligados a proporcionar la información y documentación que requieran los últimos.

En México, como ya se ha señalado, la adición de un segundo párrafo al artículo 93 de la constitución hizo posible la extensión de las facultades de las cámaras para hacer comparecer a los directores o administradores de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. De la reforma en cuestión se pueden hacer dos comentarios generales. El primero, se refiere a su gran aceptación en el Congreso de la Unión. En efecto, la iniciativa fue propuesta por la Comisión Legislativa para la Defensa de la Economía, comisión intercameral integrada por diputados y senadores. Práctica-

<sup>36</sup> *Idem*, p. 600.

<sup>37</sup> La Palombara, *op. cit.*, p. 164.

mente, la iniciativa no fue sometida a discusión, aún más, se dispensó la segunda lectura y fue aprobada por unanimidad. El segundo comentario se refiere al hecho de que desde que se sometió al conocimiento de los legisladores, quedó bien entendido que la comparecencia no sólo se podría solicitar con respecto de un asunto vinculado con las facultades legislativas de las cámaras, sino que también podría producirse para dilucidar otro asunto de la competencia del Congreso, aunque no fuera de índole materialmente legislativa, según se desprende claramente de la intervención del diputado Jesús Elías Piña.<sup>38</sup> En parte, la favorable acogida se explica porque la reforma constitucional vino a consolidar una práctica que ya existía. Por ejemplo, el director del Instituto Mexicano del Seguro Social fue citado para comparecer ante la Cámara de Diputados, tanto en relación con facultades legislativas en sentido formal como material. La primera comparecencia se realizó el 25 de septiembre de 1972, con el propósito de que informara sobre algunos asuntos de interés relacionados con el organismo a su cargo. La segunda comparecencia se produjo el 9 de febrero de 1973, en relación con un proyecto de reformas a la Ley del Seguro Social.<sup>39</sup> Es también importante hacer notar que durante algún tiempo no se dio mucha importancia a la facultad del Congreso contenida en el segundo párrafo del artículo 93. En el Diario de Debates aparecen invitaciones a comparecer que no fueron atendidas por los destinatarios. Por ejemplo, el 18 de diciembre se citó al director general de la Comisión Federal de Electricidad; el 30 del mismo mes se citó al director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el 19 de septiembre de 1976 al director del Banco de México. En ninguno de los tres casos parece haberse efectuado la comparecencia, conforme a lo asentado en el Diario de Debates.<sup>40</sup>

Durante el sexenio del presidente López Portillo se han presentado oportunidades que han permitido que la facultad que otorga el segundo párrafo del artículo 93 haya tenido una mayor aplicación. La comparecencia que sin lugar a dudas más expectación causó fue la del ingeniero Jorge Díaz Serrano, director de Petróleos Mexicanos, que tuvo verificativo el 26 de octubre de 1977, cuando se solicitó al funcionario en cuestión que informara con relación al entonces proyecto para la construcción del gasoducto que partiría de Cactus, en la rica región petrolera del sureste, terminando en un punto de la frontera con EUA, de donde partiría una extensión que permitiría exportar grandes cantidades de gas. Subyacía en el ánimo de muchos la preocupación de que México siguiera el ejemplo de otros países petroleros, que han basado su economía en la exportación del crudo, sin lograr que los ingresos por tal concepto hayan beneficiado a las mayorías.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 28 de diciembre de 1973, No. 54, tomo I, año I, XLVIII Legislatura, pp. 8 y 9.

<sup>39</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Actas de 29 de septiembre de 1972 y 13 de febrero de 1973, Año III, Tomo III, XLVIII Legislatura.

<sup>40</sup> CONACYT: Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 30 de diciembre de 1974, No. 51, Tomo II, XLIX Legislatura, p. 13. Banco de México: Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, Acta del 14 de septiembre de 1976, No. 14, p. 20.

<sup>41</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 26 de octubre de 1977, p. 3 y ss. y Acta de 27 de octubre del mismo año, tomo II, año II, "L" Legislatura, p. 5 y ss.



La comparecencia del ingeniero Díaz Serrano se inició con una prolongada intervención, a la que siguieron las intervenciones de diputados del partido dominante (PRI) y de diputados de los partidos minoritarios moderados: Partido de Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Las intervenciones expresaron preocupación por las consecuencias políticas de aumentar la dependencia con los EUA, por la posibilidad de agotar un recurso no renovable, así como por los posibles efectos que tendría la explotación de los hidrocarburos sobre el medio ambiente. Curiosamente, se estableció un monólogo bilateral, ya que ninguno de los que intervino ese día formuló pregunta alguna al ingeniero Díaz Serrano. A pesar de que el objeto de las interpelaciones no es precisamente el que tuvo ese día, las intervenciones de algunos de los diputados fueron de una gran calidad y exhibían una buena cantidad de información, por ejemplo, la del economista Puente Leyva. La sesión fue levantada y el interrogatorio del ingeniero Díaz Serrano continuó al día siguiente, en que 15 diputados formularon preguntas al director de Pemex; pero esta vez, contestó individualmente las interpelaciones. Al igual que el día anterior, las interpelaciones que se formularon tenían por objeto obtener alguna información o despejar alguna inquietud con respecto del proyecto, pero en realidad ninguna tradujo una oposición o crítica radical al proyecto o a la visión del director de Pemex.

La segunda comparecencia del director de Pemex, que se produjo el 20 de septiembre de 1979, se desarrolló en una atmósfera relativamente distinta. La reforma política que introdujo el presidente López Portillo, y que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, preveía la ampliación de la participación de la oposición, hasta en un 25% del total de los escaños de la Cámara de Diputados y tuvo el propósito de introducir una apertura política, a través de un sistema de representación minoritaria auténtica, basada en el principio de la representación proporcional. El sistema de la reforma política vino a sustituir al anterior, llamado de "diputados de partido", que tuvo el mérito de ser el primer intento de introducir la representación de minorías, pero que no puede decirse que haya rebasado el nivel de ser sólo un propósito, sin mayor trascendencia en la vida política de México. La reforma política permitió el acceso de un buen número de diputados pertenecientes a partidos de oposición más radicales, por ejemplo, el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Las elecciones generales no se produjeron sino hasta el año de 1979. Así que fue sólo hasta entonces que se integraron los nuevos elementos a la Cámara.

Mayormente, la segunda comparecencia fue motivada por el descontrol del pozo Ixtoc, que ardió durante meses, amenazando la economía de pescadores, perdiendo miles de millones de pesos y exponiendo a México a una reclamación internacional, por parte de los EUA, en vista de que el crudo comenzó a aparecer en las aguas de las playas de una isla de litoral de Texas.

En realidad, nunca se determinó que la causa del siniestro fuera debida a una imprevisión o negligencia de Pemex; pero el manejo de los medios masivos de

comunicación no fue claro ni oportuno y en el caso de aquéllos controlados por el Estado la reacción fue de tal manera exagerada y el apoyo tan incondicional, que se hicieron sospechosos. Ante la alternativa de enfrentar una crisis de credibilidad, la petición de que compareciera el ingeniero Díaz Serrano ofrecía una oportunidad para "desfacer entuertos". Sin duda, la comparecencia del director de Pemex ha sido uno de los eventos políticos más relevantes del sexenio actual y, en cierto sentido, del llamado "gobierno civil". Los factores que explican tal importancia son ciertamente numerosos, por lo que sólo me detendré a mencionar algunos de ellos: el petróleo que, tradicionalmente había sido una pieza clave en la política económica del país, vio incrementada notablemente su relevancia, debido a los importantes descubrimientos que se dieron a conocer, en un momento sumamente crítico de la economía nacional; la política de extracción de petróleo y el uso que debiera dársele a los excedentes que generara, tenían una particular relevancia por ser determinantes para la política exterior mexicana, cualquiera que fuera el rumbo que quisiera imprimírsele, así como porque el debido aprovechamiento de los excedentes podría ofrecer la oportunidad de redefinir algunos puntos de la anquilosada y maltrecha estrategia de desarrollo.

Pero el tratamiento del tema no dejaba de ofrecer algunas aristas; por una parte, la imagen del director de Pemex había sufrido una merma considerable, como resultado del fracaso de las negociaciones con el gobierno de los EUA, para la operación del gasoducto. Aun cuando el rompimiento se debió a un cambio de la posición de los norteamericanos, que pretendían imponer condiciones consideradas como onerosas, el ingeniero Díaz Serrano se había comprometido a fondo con el proyecto, entre otras cosas, a través de su primera comparecencia ante la Cámara.

Por lo que corresponde a los partidos políticos de la oposición y a algunos de los voceros críticos del sistema, la comparecencia les brindaba la oportunidad de estrenar vistosamente los escaños que recientemente habían adquirido en la Cámara de Diputados, después de la reforma constitucional de 1977 y las elecciones generales de 1979. Por primera vez accedían los representantes de partido como el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Comunista Mexicano, agrupaciones políticas mucho más críticas que los partidos de oposición que hasta el momento habían accedido a la Cámara de Diputados. Como era de esperarse, el compromiso que habían adquirido los representantes de los partidos de reciente ingreso a la Cámara, ante sus representados, les habría de impeler a tener una actuación destacada. Incluso, en el caso del ingeniero Díaz Serrano, las posibilidades de que el conflicto se agudizara eran mayores, por el hecho de que se trataba de un hombre proveniente de la iniciativa privada y fundador de una compañía privada, Permargo, donde una de las más relevantes personalidades era George Bush, exdirector de la CIA y exembajador de EUA en China. La compañía en cuestión, junto con otras compañías contratistas, como Sedco, habían estado vinculadas, de una forma o de otra, con la instalación y operación de la plataforma del pozo Ixtoc. Como era de esperarse, este débil flanco fue objeto de ataque y la reacción, que también fue personalizable, pareció haberse

dirigido a dos conocidos voceros de la izquierda, uno de ellos particularmente prestigioso, el ingeniero Heberto Castillo. Así las cosas, el clima de la discusión se tornó cada vez más denso, adquiriendo ribetes de emotividad que restaron objetividad y ecuanimidad a la polémica pública que precedió a la comparecencia, misma que se convirtió en un torbellino que terminó por arrastrar dentro de sí a más sectores y figuras de la política nacional de lo que era necesario.

No es éste el lugar propicio para incluir una reseña de la sesión en que se presentó el informe del director de Pemex, por ello, sólo me referiré a aquellos puntos que resultan relevantes para conocer, a través de un caso real, el destino que la reforma del artículo 93 constitucional ha tenido en la práctica. En primer término, es de hacerse notar la falta de normas que regulan, en forma detallada, la comparecencia de funcionarios y las preguntas de los diputados, a diferencia de lo que sucede en otros países. En segundo lugar, es preciso señalar que no se trata de una disposición de la que se piense hacer un uso constante, como sucede en Inglaterra y otros países de Europa, donde se establece el *Question Time*. Ni siquiera puede decirse que se trata de una disposición que deba tener una aplicación irregular y marginal, como es el caso de Francia. En México, parece destinada a ser un recurso excepcional, una válvula de escape para un problema de difícil solución, pero cuya atención reclama la opinión pública. Sobre sus efectos o consecuencias, no se puede concluir nada en definitivo, ya que son indeterminados. Ninguna censura parlamentaria se hizo al director de Pemex, porque nada se concluyó. Pero no puede pensarse que el acto en sí no haya tenido consecuencias posteriores difíciles de precisar y de medir; el precio del desgaste político puede ser difícil de precisar, pero existe de cualquier manera.

Para los partidos de la oposición, la comparecencia y las interpelaciones probaron ser un medio útil de ejercer presión y dejar oír su voz crítica, con una gran cobertura de medios masivos de comunicación y gran expectación de todos los sectores. El contenido de las interpelaciones rebasó el límite del cuestionamiento de un hecho, para extenderse a cuestionar varios aspectos de la política petrolera. Las interpelaciones de los miembros de los partidos de la oposición se dirigieron a censurar, francamente, la política del ingeniero Díaz Serrano y aun aquellos aspectos de la política petrolera del Estado, que no dependen de su dirección, como es el caso de la política de precios, de la que dijo el diputado Graco Ramírez, del PST, que subsidiaba a algunas compañías transnacionales, a través de precios bajos; lo que aceptó el director de Pemex, aclarando, sin embargo, que la fijación de éstos no era de su responsabilidad, sino de la Secretaría de Comercio. En la sesión no escasearon las invectivas e incluso se produjeron momentos de tensión; de la lectura del Diario de Debates se deduce que debió existir un grupo en las galerías que manifestaba su animosidad en contra de los representantes de los partidos radicales. Incluso, el diputado Sabino Hernández, del PCM, solicitó a la presidenta de la sesión que, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Congreso, hiciera "un llamado a la galería para poder expresarse". Petición que no sólo fue denegada por la presidenta, sino que incluso esta última aprovechó la ocasión para reconvenirle, por provocar a las galerías con su petición; pero la actitud del grupo ubicado en

las galerías debió ser tan obvia que poco después la propia presidenta, sin que mediara iniciativa alguna, puso remedio discretamente al problema llamando al orden a las galerías.

El ingeniero Díaz Serrano, a petición de dos diputados del PAN, accedió a que el Colegio de Contadores Públicos llevara a cabo una auditoría en Petróleos Mexicanos. Sólo para que, con posterioridad, el diputado Hernández Haddad, del PRI, explicara que el único organismo capacitado para llevar a cabo tal auditoría era la Contaduría Mayor de Hacienda. Por lo general, las contestaciones del ingeniero Díaz Serrano fueron amplias, bien documentadas y ecuanímenes pero con todo, no satisficieron a muchos de los diputados, los que así lo expresaron en la propia sesión. En fin, que por el desarrollo y resultados de la sesión es posible que la aplicación del segundo párrafo del artículo 93 constitucional continúe siendo excepcional. Por lo pronto, las peticiones de algunos diputados de la oposición, en el sentido de que se llamara a comparecer a otros altos funcionarios de la administración pública federal, no han sido secundadas por la mayoría. Todo esto hace previsible que las buenas intenciones de los autores de la reforma no se verán cristalizadas, por lo pronto, sino que habrán de esperar a un ulterior estadio de evolución de nuestra vida política, para poder aplicar el segundo párrafo del artículo en cuestión, con mayor regularidad y mejores resultados.<sup>42</sup>

#### IV. *Control por medio de comisiones de investigación*

Por último, me propongo abordar el problema de las facultades de fiscalización que ejerce el legislativo, a través de comisiones de investigación. Cabe aclarar que la Constitución Mexicana prevé esta posibilidad, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 93. Dicho párrafo fue incluido, junto con otras importantes modificaciones y adiciones a la Constitución, en paquete, durante el primer año del sexenio del presidente José López Portillo. Por ello, a este conjunto de reformas se les conoce comúnmente con el nombre de "Reforma Política".

Antes de referirme al modo particular como se regulan las comisiones de investigación en nuestro sistema, me permitiré incluir una breve introducción, cuyo objeto será completar el panorama que se dio al principio, en relación con las comisiones parlamentarias legislativas. Ante todo, conviene aclarar que las facultades de fiscalización de la administración han cobrado una vigencia que trasciende las barreras conceptuales y reales que distinguen a los países de economía planificada y de economía de mercado, desarrollados y subdesarrollados, así como aquella que diferencia entre parlamentarismos y presidencialismos.

La aceptación general y la amplia difusión de las facultades de fiscalización pueden tener relación con múltiples desarrollos de vigencia casi universal; por ejemplo, el desmesurado crecimiento de la burocracia estatal, que se ha producido paralelamente al surgimiento del Estado industrial, particularmente en los países donde se registra una creciente intervención del Estado en la economía. Otro elemento que ha venido a contribuir para darle relevancia a las facultades de fiscalización deriva

<sup>42</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta del 20 de septiembre de 1979, No. 22, tomo I, año I, "L" Legislatura, p. 9 y ss.

del cuestionamiento del carácter representativo de los cuerpos legislativos, como auténticos portadores de la voluntad popular. Para los propósitos de ilustrar más ampliamente este último concepto, insertaré, a continuación, una traducción personal de un párrafo de la obra de Joseph La Palombara:

Si resultara que los legislativos no son cuerpos u órganos idóneos para crear normas; si no puede esperarse que sean representativos, en sentido lato o restringido; si ya sólo son una entre las muchas y más importantes instituciones que operan como instancias para canalizar demandas y resolver conflictos; si se ven imposibilitados para asumir un papel protagónico en la educación política ¿Qué es entonces lo que pueden hacer en la actualidad? La contestación es que pueden supervisar ciertos aspectos del proceso legislativo, inspeccionar la manera en que se aplican las leyes y, en general, constituirse en controladores del poder ejecutivo, en representación y beneficio del pueblo.<sup>43</sup>

Aunque no se comporta íntegramente la tesis expuesta, no puede menos que reconocerse que tiene aciertos innegables. El mismo autor, que divide en cinco las funciones que pueden desempeñar las legislaturas —creación de normas generales, representación, articulación de intereses y grupos, vehículo de transmisión de la cultura política y la sociabilización—, considera que la quinta y última: la supervisión, inspección y vigilancia de la administración, constituye potencialmente la más relevante, de acuerdo a lo establecido por un buen número de autores.<sup>44</sup> En verdad no le falta razón, cuando se piensa en los hipertrofiados ejecutivos y las omnipotentes burocracias de nuestra época, cuyos desmesurados controles, consolidados por la masificación de la sociedad y por el complejísimo aparato económico, son perfeccionados constantemente por la tecnología bélica y la de medios masivos de comunicación.

Agotada en el primer capítulo la exposición relativa a las comisiones parlamentarias, cuyas facultades se encuentran preponderantemente vinculadas con el proceso legislativo, sólo me resta ocuparme de aquellas cuyas funciones se dirigen a supervisar la aplicación de las leyes y, por ende, a fiscalizar al ejecutivo y a la administración, habida cuenta de que nos interesamos fundamentalmente por los países que, por seguir el sistema inglés, presentan una clara diferenciación entre comisiones investigadoras y comisiones legislativas. Dentro de la categoría de comisiones investigadoras es posible encontrar una ulterior subdivisión entre las comisiones permanentes y las temporales. Un ejemplo de comisiones investigadoras temporales es el de la tristemente célebre comisión integrada para investigar las actividades antiamericanas, donde participó el entonces joven político californiano Richard Nixon y cuya actividad se dirigió a perseguir a los sospechosos y disidentes que pudieran atentar contra la seguridad nacional, en los peores años del macartismo. Es sumamente difícil de precisar el grado de influencia o eficacia que puedan haber tenido las comisiones temporales que se hayan establecido para conducir investigaciones sobre alguna empresa o rama del sector paraestatal, en virtud de la escasa documentación con que se cuenta y, claro está, por lo natural discreción con que algunas de tales investigaciones deben haber sido conducidas.

<sup>43</sup> La Palombara, *op. cit.*, p. 161.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 135.

Por lo que corresponde a las comisiones permanentes para la fiscalización del sector paraestatal, cabe afirmar, sin lugar a dudas, que la más relevante es el Comité de Empresas Nacionalizadas (*Select Committee on Nationalized Industries*), de la Cámara de los Comunes. Inicialmente, fue establecido en 1951, pero en 1955 fue afectado por una reducción en sus atribuciones, de tal manera grave, que el Comité manifestó que no tenía posibilidad de desempeñar ninguna función útil. Con posterioridad, en 1956, se ampliaron sus atribuciones, de manera que pudo inspeccionar los informes de índole contable que producían las empresas públicas, formulando un reporte a la Cámara de los Comunes. En principio, su competencia se restringía a los entes cuyos ingresos no derivaban total o fundamentalmente del Parlamento o del ejecutivo. Sin embargo, en 1969 se incluyeron dentro de su competencia a la Compañía de Correos y Telégrafos, la Corporación Independiente de Televisión, así como algunas actividades del Banco de Inglaterra. El Comité de Empresas Nacionalizadas se elige para cada periodo legislativo, integrándose con alrededor de 20 miembros; su composición revela la correlación de fuerzas existentes en la Cámara. La mayoría de los miembros que forman el Comité tienen conocimientos o experiencia en administración o industrias. El Comité no tiene asignado ningún equipo permanente de asesoría, pero ha contratado especialistas para algunas investigaciones, o bien se ha asesorado con funcionarios de la Tesorería. Al igual que cualquier otro comité parlamentario, tiene facultades para obtener información, verbal o escrita, y hacer comparecer a funcionarios del sector paraestatal.

Durante el periodo que corresponde a una legislatura, el Comité de Empresas Nacionalizadas usualmente solicita la comparecencia de varios administradores y funcionarios de las empresas públicas; eventualmente, ha solicitado la comparecencia de los ministros y altos funcionarios de la administración central, que tienen bajo su control y responsabilidad a alguna o algunas empresas públicas. Incluso, el Comité ha llegado a hacer comparecer a personas consideradas como expertos en la materia, aunque no pertenezcan al sector público. Además, el Comité se ha abocado a la realización de investigaciones especiales, referidas a algún aspecto crítico del control de las empresas públicas. Dichas investigaciones han dado lugar a extensas publicaciones, que se remiten al gobierno, junto con las recomendaciones del propio Comité.

El Comité de Empresas Nacionalizadas ha sido exitoso en su empeño de funcionar dentro de una atmósfera de relativa neutralidad, con respecto de los aspectos políticos y partidarios implicados en la problemática de las empresas públicas. Esto último le ha permitido contribuir a racionalizar el espinoso debate sobre la extensión y propósitos de la intervención directa del Estado en la economía. Por otra parte, ha servido como puente de comunicación entre los cuadros administrativos de las empresas públicas y los miembros de la Cámara de los Comunes, allanando las dificultades que plantea el difícil, pero necesario diálogo entre la técnica y la política.<sup>45</sup>

El Comité de Cuenta Pública (*Public Accounts Committee*) de la Cámara

<sup>45</sup> Smith, S. A., *op. cit.*, pp. 227 y 228.

de los Comunes también tiene facultades para instrumentar la inspección legislativa de las empresas públicas, teniendo en cuenta las facultades generales de control que el Parlamento ejerce sobre tales aspectos. En el caso de las empresas cuyos ingresos provienen de subsidios que otorgue el Parlamento, existe un control adicional, que se realiza a través del Comité de Egresos de la Cámara de los Comunes (*Estimates Committee*). Sin embargo, a partir de la creación del Comité de Empresas Nacionalizadas, las comisiones antes mencionadas han dado menor importancia a la fiscalización de las empresas públicas.<sup>46</sup>

Como era de esperarse, el sistema de una comisión especial para las empresas públicas ha sido adoptado en aquellos países que siguen el modelo del gobierno parlamentario inglés. En la India, el Comité de Empresas Públicas (*Committee on Public Undertakings*) ha tenido un desarrollo relevante, fue establecido en el año de 1964, incorporando parte de las funciones que correspondían a las comisiones de Cuenta Pública y del Presupuesto de Egresos. Se trata de un comité intercameral, ya que se integra con 15 representantes de la *Lock Sabha* (Cámara Baja), y cinco representantes de la *Rajya Sabha* (Cámara Alta). Sus atribuciones son básicamente: a) inspeccionar los reportes y cuentas que rinden las empresas públicas; b) revisar los reportes del contralor (*Comptroller*) y el auditor general; c) determinar, mediante el estudio de los informes y las cuentas que rindan las empresas públicas, si estas últimas son administradas conforme a los principios de una administración de negocios sólida, con arreglo a las prácticas comerciales que aconseje la prudencia, y teniendo en cuenta los principios de autonomía y eficiencia que norman al sector paraestatal.<sup>47</sup>

A pesar de que las recomendaciones que formule el Comité de las Empresas Públicas no son obligatorias para el gobierno, éste ha adoptado prácticamente la mayoría de ellas, como se puede apreciar de la siguiente información: el 55.8% de las recomendaciones fueron aceptadas por el gobierno; en el 22.4% el Comité no insistió más, después de recibir la contestación del gobierno y sólo en el 21.8% el Comité insistió en su recomendación, sin que ésta fuera tomada en cuenta por el gobierno. El Comité se encuentra impedido para investigar sobre: a) asuntos vinculados con la política general del gobierno, restringiéndose exclusivamente a aquellos vinculados con las funciones de índole comercial o propias de las empresas públicas; b) asuntos concretos, vinculados con la administración cotidianas, y c) aquellos asuntos para cuya consideración exista un procedimiento *ad hoc* que esté contemplado en los estatutos que rigen a la empresa.<sup>48</sup>

La facultad de inspección que ha formado parte del bagaje de control legislativo, en los países democráticos, también ha sido introducida a los países socialistas autoritarios. En estos países ha dado buenos resultados, en virtud de que contrarresta el poder omnímodo de una administración pública hipertrofiada, que puede llegar a deteriorar la imagen del poder político, a través del ejercicio

<sup>46</sup> *Idem*, p. 228 a 230.

<sup>47</sup> Dias Clarence, *op. cit.*, p. 82.

<sup>48</sup> *Idem*, p. 83.

arbitrario de sus funciones o porque llegue a operar a bajos niveles de eficiencia; lo que podría representar un alto costo político para el Estado. La injerencia que se ha dado a los legislativos, en la labor de supervisar y controlar a la administración pública, implica contraponer a dos sistemas jerárquicos, con sus recursos humanos, materiales e incluso políticos, sin que se corra el riesgo de que se afecte al poder político, debido al férreo control del partido oficial. Además, las legislaturas constituyen cuerpos más propios para una participación democrática, aunque fuera restringida, sin el peligro que implicaría tratar de articular tal participación dentro de la propia administración, lo que podría introducir a una contradicción con el sistema jerárquico que la debe caracterizar; lo que, eventualmente, podría ser contraproducente, al traducirse en una ulterior disminución de la eficacia y eficiencia con que debe operar la administración pública.

Con el propósito de dar una visión general de la trascendencia y amplitud de la introducción de las facultades de investigación y vigilancia, a través de comisiones parlamentarias, procederé a relacionar brevemente los desarrollos acontecidos en algunos países. En 1969, el número de comisiones permanentes de la Gran Asamblea Nacional Rumana fue incrementado a diez, otorgándoles la facultad de ejercer un control permanente sobre el Estado y el Partido, con relación a la aplicación de las leyes. En 1971, la nueva Constitución de Bulgaria amplió las facultades de la Asamblea Nacional, incluyendo a las facultades de inspección que se concedieron a las comisiones parlamentarias. Checoslovaquia y Hungría siguieron el mismo camino. Particularmente, en el caso de la segunda, se otorgaron a la Asamblea Nacional facultades de control de constitucionalidad y legalidad, que implicaban la facultad de decretar la inconstitucionalidad de los actos irregulares de las dependencias gubernamentales.

El sistema de control polaco es el más complejo. En 1966, se puso a la Cámara de Control bajo la responsabilidad de la Asamblea Nacional. La Cámara en cuestión es un organismo de expertos, que tiene representantes en todos los departamentos gubernamentales, dotado de amplias facultades para supervisar e inspeccionar a la administración pública. El organismo tiene que rendir un informe a la Asamblea Nacional anualmente. Por último, también la propia Unión Soviética ha fortalecido las funciones de supervisión del Soviet Supremo sobre la administración pública; comenzando con una recomendación formulada por Podgorny, en 1966. El proceso de reforma culminó en 1972, con una redefinición de las facultades de los *soviets*, en todos los niveles, desde el local, hasta el del propio *Soviet* Supremo. Entre las reformas introducidas se incluyó la facultad de los *soviets* para vigilar que las leyes sean aplicadas convenientemente. En caso de ser necesario, pueden investigar las actividades de las dependencias gubernamentales. Es de hacerse notar que en la fecha en que se introdujo la reforma en cuestión, los *soviets* existentes a nivel local, regional y nacional, estaban integrados por un total de 1 700 000 representantes y tenían, entre todos, cerca de 300 000 comisiones permanentes. Lo anterior da una idea de la magnitud de las consecuencias de la reforma introducida.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> La Palombara, *op. cit.*, pp. 162 a 164.



Ahora nos corresponde considerar el caso de México, para lo cual deberemos volver al artículo 49 constitucional. Como ya anteriormente me he referido a la reforma política, aquí obviaré cualquier aclaración. La reforma que adicionó con un tercer párrafo al artículo en cuestión, fue incluida en el paquete de la reforma política, con el objeto de que se pudiesen integrar comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, a propuesta de una tercera parte de los diputados o de la mitad de los senadores. Conforme al texto de la misma iniciativa, los resultados de las investigaciones se harían del conocimiento del ejecutivo federal. En realidad, no es fácil precisar claramente cuál fue el propósito o función de la adición al artículo 93, si se tiene en cuenta que el Reglamento del Congreso de la Unión contenía una autorización general, que podría haber permitido la creación de comisiones especiales, a las que pudieran haberseles dado funciones investigadoras (artículos 71, 78, 79, 89 y 90). Quizá fue una precisión que el legislador quiso hacer, para no dejar dudas sobre dicha facultad de las cámaras. Desafortunadamente, la lectura de los debates que se produjeron en la Cámara de Diputados, en relación con la adición de un tercer párrafo al artículo 93 antes mencionado, no permite encontrar otra razón que claramente explique la inclusión, en la Constitución, de la facultad para integrar comisiones especiales que investiguen a los entes del sector paraestatal.

El debate se redujo a la participación de unos cuantos diputados, de entre ellos Jorge Garabito, Ifigenia Martínez y Armando Labra. Aun cuando en la propia exposición de motivos de la iniciativa de reforma que envió el presidente José López Portillo, se menciona como motivación fundamental "que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el poder ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal", de la intervención del diputado Garabito se deduce una curiosa particularidad. En efecto, según el mismo diputado, el mecanismo constitucional para el establecimiento de la Comisión dificultaba su instalación, ya que en la iniciativa se requería que la tercera parte de los diputados, o la mitad de los senadores, solicitaran que se establecieran comisiones y que correspondería a las cámaras en pleno, decidir sobre su instauración. En contraste, Garabito señalaba que para que se estableciera un comisión, conforme al Reglamento del Congreso, bastaba con que así lo solicitara la Gran Comisión o, incluso, un legislador. Es en ese entendido que propuso que se modificara el texto de la iniciativa, de manera que bastara con que un legislador propusiera la instalación de una comisión investigadora y que su solicitud fuera aceptada, por lo menos por la tercera parte de la Cámara de Diputados o la mitad de la Cámara de Senadores. La propuesta de Garabito fue modificada por la del diputado Labra, quien partiendo de otro género de premisas, consideraba que, dado que la reforma política preveía la integración de la oposición a la Cámara de Diputados, hasta en un 25% del total de sus miembros, deberían reducirse los requisitos cuantitativos para que procediera la iniciativa, de manera que bastara

con un cuarto del total de los diputados. Esta iniciativa fue finalmente incorporada al texto definitivo, donde aparece hasta la fecha.<sup>50</sup>

En términos generales, dos motivos subyacen en la iniciativa: incrementar la participación del Congreso en las funciones de fiscalización de la administración pública federal, al mismo tiempo que se introduce un elemento más de control sobre el sector paraestatal, que por sus actuales dimensiones y estratégica posición requiere de una creciente atención, para asegurar que siga cumpliendo con los fines de interés público que se le han asignado y, que se supone, son coincidentes con las tareas concretas que cada uno realiza. No obstante, es indispensable la verificación, de tiempo en tiempo, de la coincidencia entre los objetivos del sector y los de las empresas, tanto por parte del ejecutivo como del legislativo. La conciencia de esto último y, en particular, la de la importancia del sector público de la producción, fueron claramente reconocidas en todas las intervenciones que tuvieron lugar en el breve debate que suscitó la adición de un tercer párrafo al artículo 93 constitucional. Las discrepancias, como ya apuntamos, se produjeron con relación al procedimiento de instalación de las comisiones. En realidad, la única objeción sería podría haber provenido del ejecutivo, pero fue él mismo quien propuso la reforma, consciente de que no mermaba sus facultades, ni implicaba una ingerencia indeseable del legislativo, toda vez que el resultado de la investigación no podía tener otro fin que el de informarle. Por ello, al dejar en manos del ejecutivo cualquier ulterior acción, no podría haber lugar a infracción alguna del principio de división de poderes.

Desde mi punto de vista, la reforma objeto de estudio constituye un avance innegable en el proceso de racionalización y democratización de los controles sobre las empresas públicas. No obstante, ninguna apreciación ulterior puede formularse, en virtud de que no ha habido todavía ocasión de presenciar la aplicación de la disposición constitucional en cuestión, a pesar de que han transcurrido tres años. Esto último, así como el carácter no definitivo de las comisiones investigadoras que se lleguen a establecer, nos hace pensar que, al igual que en el caso de la adición del segundo párrafo del artículo 93, se trata de medidas excepcionales, que se usarán como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen llevar a cabo un control permanente; lo cual es de lamentar, pues el hecho mismo de que se trate de una medida extraordinaria y eventual no constituye precisamente un factor que vaya a contribuir a su efectiva instrumentación. Por lo que, asumiendo que sus efectos lleguen a ser favorables, no podrían ser permanentes. En mi opinión, además de este recurso extraordinario y de última instancia, se requiere de un sistema permanente que constituya una instancia de supervisión continua y que, a su vez, pueda implicar una posibilidad de contar con un sistema de verificación y eventual rectificación de la gestión de los entes paraestatales, contemplados no sólo en su individualidad, sino en conjunto.

El sistema propuesto por el artículo 93, como aparece hasta ahora, prevé el

<sup>50</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 24 de octubre de 1977, año II, tomo II, No. 21, "L" Legislatura, p. 28 y ss.

control de un ente o de varios de ellos, parte del tiempo, cuando en realidad se requiere también del control de todos y cada uno de ellos, durante todo el tiempo. Por lo que pienso que, además de las comisiones de investigación que pudieran integrarse, con carácter temporal, es aconsejable el establecimiento de una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, con fundamento en el artículo 50, LOC, principalmente por dos razones. En primer término, existe una necesidad de vigilar la aplicación de los ingresos provenientes de subsidios, lo que podría realizar la Comisión de Vigilancia de la Contaduría de Hacienda, pero la que quizá no fuera tan efectiva, debido a que se requiere una dedicación especial y un enfoque que tome en cuenta las particularidades del sector paraestatal. En segundo término, se requiere de un órgano supervisor especializado y permanente para fiscalizar la política de subsidios. Esta última constituye un área crítica, tanto por lo que respecta a la eficiencia del sector, como por lo que concierne al problema de la transferencia de recursos al sector privado o a los consumidores, a través de la fijación de tarifas y precios, por debajo del nivel requerido para que la operación de un ente paraestatal sea autofinanciable o incluso le permita acumular excedentes, que posteriormente pudieran ser utilizados para ampliar la capacidad instalada o para transferirlos a otros sectores.

El problema de subsidiar otras actividades, a través del sector paraestatal, puede incluso conducir a la necesidad de financiar el déficit con subsidios, provenientes de ingresos fiscales o de crédito, aportado por el sector privado, ya sea nacional o extranjero. Con un enfoque simplista podría decirse que la función de subsidiar a otras actividades, a través del sector paraestatal, constituye parte de las funciones de un Estado que interviene en el desarrollo económico. Pero esta afirmación es demasiado general y quizás también poco objetiva. En México, por ejemplo, Pemex transfirió 12 879 millones de pesos en el periodo 1960-1970 y en el año de 1968 su endeudamiento externo ascendía a 3 346 millones de pesos, lo que implica que transfirió cerca de 3.8 veces su endeudamiento.<sup>51</sup> Sin embargo, la política de subsidios ha sido criticada por varios sectores, incluyendo a la oposición, no sólo sobre la base de que resulta imposible determinar la eficiencia o el costo real de producción, sino porque los subsidios que se transfieren, a través de precios o tarifas bajas asignadas por el Estado, no siempre tienen por objeto restituir el poder adquisitivo de las clases populares, sino que incluso se han dirigido a subsidiar a empresarios cuyas actividades no pueden catalogarse como de interés social o susceptibles de ser protegidas, en razón de su condición estratégica. Por ejemplo, para volver al tema del petróleo, según el cálculo de Heberto Castillo —basado en la publicación del Instituto Mexicano, denominada *Energéticos: panorama actual y perfil 1974*— el 91.4% del subsidio de Pemex resulta en beneficio de los empresarios.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Carrillo, Castro Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", *Empresas Públicas*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1978, p. 34.

<sup>52</sup> López Portillo José, *Tercer Informe de Gobierno*, Dirección General de Administra-

El problema de la descapitalización e ineficiencia que provoca una equívoca política de subsidios ha sido señalada por el propio presidente de la República, en el informe que rindió al Congreso el 1o. de septiembre de 1979.

Pero, con frecuencia, con los subsidios a los precios de estos productos —petróleo y derivados—, estamos financiando el consumo y la inversión de sectores sociales y económicos, a veces incluso extranjeros, que quizás no ameriten este apoyo, diseñado como función social, porque no rinden en proporción a lo que reciben o porque sacan ventaja de una disposición que no se pensó para ellos.

Por lo anteriormente expuesto, el autor cree que la intervención del Congreso y, principalmente de la Cámara de Diputados, sería de una gran utilidad en el diseño a la aprobación de la política en materia de inversiones, tarifas, precios, subsidios y transferencias en el sector paraestatal. La Cámara podría aportar un punto de vista diferente o, por lo menos, obligaría a los diversos sectores de la administración pública a racionalizar su política en las cuestiones apuntadas, al intentar una presentación sistemática en la que se explicitaran los criterios y objetivos subyacentes, en el caso de que existan o, de lo contrario, se procediera a su formulación.

La proposición concreta para el sistema mexicano sería la creación de una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, que se subdividiera en subcomisiones para cada uno de los subsectores. La Comisión en pleno tendría funciones de supervisión de las políticas generales en el sector paraestatal, en cuya formulación, además, coadyuvaría. Tendría, asimismo, funciones de vigilancia e investigación, y sus puntos de vista serían tomados en consideración por las comisiones permanentes de dictamen legislativo, cuando se elaborasen o modificaran las normas que rigen al sector paraestatal. En el caso de que tuvieran que integrar comisiones especiales de investigación, tendría derecho a incluir dentro de éstas a algunos de sus miembros, como representantes, así como que se consideraran sus puntos de vista. Finalmente, en caso de que la supervisión o investigación estuviera restringida a un subsector, se encomendaría a la subcomisión correspondiente, la que tendría que informar del resultado de sus trabajos a la comisión y/o al pleno de la Cámara. Naturalmente, habría que delimitar su esfera de competencia, siguiendo aquellos patrones y experiencias que, derivándose de otros sistemas, sean asimilables para el nuestro.

Para finalizar, sólo unas cuantas palabras sobre la regulación de las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, ya que como su reglamentación ha quedado pendiente, nada se puede afirmar en forma definitiva. La prolongada omisión de su reglamentación o su reglamentación en términos semejantes a los de las comisiones ordinarias, haría pensar en que las intenciones del sistema político no se dirigen a reforzar el área de control y supervisión del sector paraestatal, por medio del legislativo, lo que de ser cierto no sería deseable, ya que la trascendencia del papel que juega el sector paraestatal, es de tal magnitud, para

el propio sistema político, que sólo la miopía del inmediatismo improvisador podría aconsejar la postergación indefinida de una profunda revisión de los objetivos y procedimientos del sector paraestatal. Tal revisión, aunada a una constante supervisión externa del cumplimiento de las tareas que se han encomendado al abigarrado conjunto de entes paraestatales, contribuiría a asegurar que, como lo ha sido en el pasado, el sector paraestatal continuara siendo uno de los más efectivos instrumentos del Estado para romper los cuellos de botella que retrasan el avance de su economía; en vez de que se corra el riesgo de que se constituya en otro más de los obstáculos que se interponen al desarrollo económico de México.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ