



SEMINARIO FRANCO MEXICANO SOBRE
CONTROL DE EMPRESAS PUBLICAS

CONTROL DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

- o Salvador Garcilita Castillo Coordinador
- o Leonardo Basave Aguirre
- o José Natividad González Parás
- o José Merino-Mañón
- o Jorge Ruiz Dueñas

MATERIAL DE TRABAJO DE LA DELEGACION DEL INSTITUTO
NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Junio de 1980

Vol. II



SEMINARIO FRANCO MEXICANO SOBRE
CONTROL DE EMPRESAS PUBLICAS

CONTROL DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

- o Salvador Garcilita Castillo: Coordinador
- o Leonardo Basave Aguirre
- o José Natividad González Parás
- o José Merino-Mañón
- o Jorge Ruiz Dueñas

MATERIAL DE TRABAJO DE LA DELEGACION DEL INSTITUTO
NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Junio de 1980

I.	INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA MEXICANA Y LAS REPERCUSIONES POLITICAS Y ECONOMICAS DEL SECTOR PARAESTATAL. Lic. Salvador Garcilita C.	
1.	Intervención del Estado en la Economía Mexicana. Marco de Referencia del Funcionamiento de la Empresa Pública	
1.1.	Evolución y Objetivos del Sector Público Mexicano.	14
1.2.	Fundamentos Constitucionales de la Empresa Pública.	19
1.3.	Factores que Inducen al Estado a Intervenir en Sectores Prioritarios.	26
1.4.	Políticas y Mecanismos Actuales de Intervención del Estado Mexicano.	31
1.5.	Proceso de Creación de las Empresas Públicas.	41
2.	Repercusiones Políticas y Económicas del Sector Paraestatal	
2.1.	Política Económica y Gasto Público a Partir de 1970.	50
2.2.	Alcances y Limitaciones del Sector Paraestatal.	59
2.3.	Peso Específico de las Empresas Públicas en la Economía Mexicana.	62
2.4.	Eficiencia Económica y Social de las Empresas Públicas.	66
2.5.	El Sector Paraestatal y la Planeación Económica en México	68

2.6.	Conclusiones	74
	Referencias Bibliográficas	76
II.	LA ECONOMIA MIXTA. PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL CONTEXTO MEXICANO. Lic. Salvador -- Garcilita	
1.	Definición del Sistema de Economía Mixta.	81
2.	Características de la Economía Mixta Mexicana.	88
3.	Funcionamiento de la Economía Mixta Mexicana; Sector Público y Sector Privado.	95
4.	Conclusiones.	109
	Referencias Bibliográficas	113
III.	LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL DE LAS-EMPRESAS PUBLICAS. Lic. Natividad González Parás	
	Introducción	118
1.	El Proceso de Reforma Administrativa en México y su Repercusión en el Sector Paraestatal	
	Sección Primera	
o	Surgimiento y Evolución de la Administración Pública Paraestatal en el Poder Ejecutivo Federal.	121
	Sección Segunda	
o	El Control de la Administración Centralizada sobre la Administración Paraestatal en el Esquema de Organización Gubernamental Imperante hasta 1976.	131

Sección Tercera:		
o	Contenido y Estrategia del Actual -- Programa de Reforma Administrativa - del Gobierno Federal y su Incidencia en el Sector Paraestatal.	138
2.	Los Diversos Instrumentos de Control sobre Empresas Públicas Establece el Programa de Reforma Administrativa	
Sección Primera:		
o	Las Bases Jurídicas	145
1.1.	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	145
1.2.	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Federal	147
1.3.	Ley General de Deuda Pública.	150
1.4.	Acuerdo Presidencial del 17 - de enero de 1977.	152
Sección Segunda:		
o	Las Bases Administrativas	156
2.1.	Reformas a la Estructura de la Administración Pública Centralizada.	156
2.2.	La Organización Sectorial de la Administración Pública Paraestatal.	158
2.3.	La Planeación, La Programación y La Evaluación como Instrumentos del Control de la Empresa Pública.	166
Conclusiones.		167

IV.	LA PLANEACION COMO EJE DEL MODELO ACTUAL DE -- FUNCIONAMIENTO Y CONTROL DEL SECTOR PARAESTA-- TAL. Lic. Leonardo Basave Aguirre	
1.	Evolución de la Planeación Global como -- Instrumento de Desarrollo	170
1.1.	Institucionalización de la Planea-- ción.	170
1.2.	Situación Actual de la Planeación - Global en México.	180
1.3.	Perspectivas del Sector Paraestatal en la Planeación Global.	188
2.	Funcionamiento de la Empresa Pública en - el Contexto de la Planeación Global	198
2.1.	Marco Macroeconómico.	198
2.2.	La Empresa Pública en Función del - Diagnóstico Socioeconómico Inserto- en el Plan Global.	205
2.3.	Lineamientos Generales de Acción pa ra la Empresa Pública, Derivados -- del Plan Global de Desarrollo	217
3.	Perspectivas de la Planeación como Agente Eficientador de la Empresa Pública	226
3.1.	Limitaciones de los Soportes Admi-- nistrativos Superables por la Opti- mización de la Programación-Presu-- puestación.	226
3.2.	Metas Globales para las Empresas Pú blicas	241
3.3.	Planeación de Acciones Susceptibles de Control	244

3.4.	Incidencia de la Planeación-Control de Gestión-Administración al Funcio- namiento de la Empresa Pública	249
4.	Conclusiones	255
	Apéndice	259
V.	EVOLUCION DE LOS CONTROLES Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL. Mtro. Jorge Ruiz Dueñas	
1.	Evolución de los Controles y sus Objeti- vos Inmediatos y Remotos.	272
a)	La Evolución de los Controles del -- Sector Paraestatal.	274
b)	Objetivos Inmediatos y Remotos de -- los Controles.	283
2.	Conceptualización de la Eficacia y la Efi- ciencia para el Propósito de Cumplimiento de Objetivos y Medición de Metas	287
a)	La Confusión Conceptual.	287
b)	Conceptos de Eficacia en Función al- Cumplimiento de Objetivos de las Em- presas Públicas.	313
c)	Conceptos de Eficiencia en Función a la Medición de Metas en las Empresas Públicas.	317
d)	Interrelación conceptual.	320
3.	Algunos Indicadores de la Eficacia del -- Sector Paraestatal	323

4.	Coefficientes de Eficiencia en Algunas Empresas Públicas Incorporadas Presupuestalmente al Control del Congreso de la Unión.	332
5.	Conclusiones	366
Anexo 1.	Nota Metodológica sobre Relaciones, - Indicadores y Razones de Eficiencia.	369
Anexo 2.	Cuadros de Coeficientes de Eficiencia Productiva y Financiera.	386
	Indice de Cuadros	414
	Notas y Referencias Bibliográficas	417

VI.	EL CONTROL LEGISLATIVO DEL SECTOR PARAESTATAL Lic. José Merino-Mañón	
1.	Marco Conceptual	422
1.1.	Las Facultades de Control del Poder Legislativo	422
1.2.	Control Político y Control de Gestión.	424
1.3.	Ambito del Control	427
2.	Ejercicio del Control	434
2.1.	Aprobación del Presupuesto de Egresos.	434
2.2.	Revisión de la Cuenta Pública.	437
2.3.	Controles Previos	443

3.	Problemática y Limitaciones del Control - Legislativo.	445
3.1.	La Heterogeneidad del Sector Paraes- tatal.	445
3.2.	Incorporación Parcial al Presupues- to de Egresos de la Federación.	448
3.3.	Limitación de la Intervención Legis- lativa en los Procesos de Planea- ción.	449
3.4.	Descoordinación de los Sistemas Pre- supuestales y de Contabilidad Públi- ca.	450
4.	Proyección y Perspectivas	452
4.1.	Reforma Administrativa del Sector - Público.	452
4.2.	Fortalecimiento de la Contaduría Ma- yor de Hacienda.	453
4.3.	Reforma Política.	454

VII. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS EMPRESAS PU-
BLICAS. Lic. Salvador Garcilita C./Lic. Ju-
dith Rangel F.

1.	Recursos Administrativos.	461
2.	El Juicio del Amparo.	464
	o Protección	
	o Garantías	
	o Protección Política	
	o Protección Jurídica	
	o Protección Económica	
	o Protección Social	

3.	Principios Fundamentales del Juicio de <u>Am</u> <u>paro.</u>	470
4.	El Procedimiento Contencioso-Administrati <u>vo.</u>	477
5.	Conclusiones	499
	Referencias Bibliográficas.	502

VIII. BREVES NOTAS SOBRE EL PAPEL DE LA PRENSA Y DE-
LA OPINION PUBLICA EN EL MEJORAMIENTO DE LOS -
CONTROLES DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PARAESTA-
TAL. Mtro. Jorge Ruiz Dueñas

o	Situación de la Prensa en Relación al Con <u>tr</u> <u>ol</u> de la Empresa Pública y Divulgación- de Resultados.	506
---	---	-----

Esta edición facsimilar se terminó de imprimir el día 9 de junio de 1980 en los talleres gráficos de Impre Roer, Jesús Gaona 40, México. Consta de 200 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de los licenciados Emiliano Orozco Gutiérrez e Ignacio Rivera.