

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO.

El control legislativo sobre las entidades que conforman el sector paraestatal (organismos descentralizados, empresas propiedad del gobierno o de economía mixta y fideicomisos en los que éste es fideicomitente), encuentra su razón y sustento en el principio constitucional de división de poderes.

El funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda - como organismo técnico del poder legislativo para la - vigilancia del adecuado uso de los recursos de la Hacienda Pública, encuentra su antecedente más remoto en la Constitución de Cadiz y se mantiene presente en nuestro sistema de derecho desde la constitución de 1824 - expedida al triunfo de la revolución de independencia, adecuándose y perfeccionándose hasta nuestros días conforme la propia organización financiera del Estado se - moderniza.

La incorporación del sector paraestatal a ese control legislativo se presenta de manera casi simultánea con la aparición de las primeras empresas públicas y organismos descentralizados al inicio de la etapa constructiva de nuestra revolución social en la década de los - 30s.

A partir de la expropiación de la industria petrolera y particularmente durante las dos últimas décadas, la participación del estado en la actividad económica a través de las empresas públicas se ha diversificado y acrecentado de manera muy significativa, incidiendo - no solo en el monto y asignación de los recursos públicos sino, fundamentalmente, en los objetivos y estrategia de la actividad gubernamental. La importancia -- cuantitativa y cualitativa del sector paraestatal en - el marco global de la acción pública se manifiesta en el hecho de que el presupuesto federal de 1980 registra transferencias a su favor que representan el 14% - de sus erogaciones y que el gasto de las 27 entidades incorporadas al presupuesto federal representan el 50% del gasto total del sector público en el mismo año de 1980.

En atención a esa situación y a la propia importancia - y complejidad del gasto público, las facultades de control del poder legislativo han sido fortalecidas mediante recientes reformas a las bases jurídicas que la establecen y regulan.

En 1977 se introdujo una reforma a la constitución (1)

(1) Artículo 74 fracción IV, Constitución General de la República.

para otorgar en exclusividad a la Cámara de Diputados la facultad de revisión y aprobación del Presupuesto y la Cuenta Pública, que antes compartía con el Senado, se buscó con ello que el órgano representativo de la Nación, del que forman parte mediante mecanismos de representación proporcional los partidos minoritarios, intervenga con mayor amplitud y profundidad en el proceso.

En diciembre de 1976 se expidió una nueva Ley de Contabilidad, Presupuesto y Cuenta Pública, que precisa con mayor claridad las obligaciones en materia de información al congreso de las entidades sujetas a control comprendiendo a los órganos descentralizados y empresas públicas (2), y en 1978 la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que amplía y perfecciona sus facultades de revisión.

1.2. CONTROL POLITICO Y CONTROL DE GESTION.

El control del poder legislativo sobre las empresas públicas reviste en los términos de la norma constitucional y sus ordenamientos secundarios un doble carácter -- Por una parte y con un sentido eminentemente político -- la facultad de intervenir en la orientación y en el al-

(2) Artículo 2o. fracción VI, VII y VIII.- Ley de Presupuesto, - Contabilidad y Gasto Público.

cance de la actividad gubernamental y del sector para-estatal, en ocasión de la aprobación de sus objetivos, programas y metas consignados en los presupuestos anuales que se examinan y discuten en orden a los grandes objetivos nacionales y a las demandas populares y, -- posteriormente, en los juicios que se formulan acerca del cumplimiento dado durante el ejercicio fiscal a esas decisiones presupuestales al discutir y examinar la Cuenta Pública.

Por la otra, en las facultades de revisión técnica -- del ejercicio presupuestal para conocer el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de inversión, gasto y deuda y la eficacia y honestidad en la gestión financiera, a efecto de determinar las responsabilidades de las entidades y personas involucradas en el manejo de los recursos públicos y garantizar la protección de los derechos y bienes patrimoniales del Estado.

El ejercicio de las facultades de control político -- constituye una parte significativa del quehacer parlamentario, involucra el trabajo permanente de una importante comisión de la Cámara de Diputados, la llamada - Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, integrada con representantes de todos los grupos parlamentarios elegidos en el seno de la asamblea general, así como --

intensos debates del pleno de la Cámara (3). El resultado de esos trabajos se manifiesta objetivamente en la expedición formal del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Resolución sobre revisión de la Cuenta Pública.

Las funciones de revisión de gestión se ejercen por un órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de -- Diputados, mediante la aplicación de técnicas de auditoría, expedición de instructivos y normas de control interno e investigaciones documentales y de operación. Los resultados de sus trabajos se consignan en dos informes, el previo y el de resultados, que se presentan al pleno de la Cámara a los 90 días y a los 15 meses -- de recepción de la cuenta, respectivamente. Durante el periodo de revisión la Contaduría Mayor de Hacienda -- expide pliegos de observaciones que deben ser solventados por la entidad correspondiente y pliegos de responsabilidades civiles, administrativas o penales sobre los empleados públicos o los particulares coludidos con -- ellos, que durante el ejercicio presupuestal transgredie

(3) En el periodo ordinario de sesiones de 1979 se registraron - 12 sesiones generales de la Comisión. Los debates del Presupuesto y la Cuenta Pública ocuparon 4 sesiones del pleno en las que se desarrollaron 32 intervenciones de los CC. Diputados.

ron la ley e incurrieron en la comisión de delitos y faltas para que sobre ello se ejerzan las acciones correspondientes.

1.3. AMBITO DEL CONTROL.

Desde una vista procesal, el control legislativo comprende con limitaciones de grado según el tipo de entidad, las diversas fases del proceso presupuestal; aprobación del presupuesto, verificación de su ejercicio y evaluación de resultados.

La aprobación específica de presupuestos se realiza exclusivamente en el caso de las entidades incorporadas plenamente al Presupuesto de Egresos de la Federación (4).

(4) En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980, se incluyeron 27 de las cerca de 1000 entidades del sector para estatal existentes a esa fecha. Sin embargo, esas 27 constituyen el segmento más importante del sector, tanto por el volumen de recursos que manejan, 85% del total, como porque atienden a los sectores prioritarios de actividad de las empresas públicas. Comprenden las tres entidades del sector energético: Pemex, Comisión Federal de Electricidad y Cía. de Luz y Fuerza del Centro, los cinco ferrocarriles en operación, la línea aérea nacional y la administradora de los servicios aeroportuarios, las instituciones de seguridad social, la Cía. Nacional de Subsistencias Populares y doce de las más importantes empresas industriales propiedad del Estado.

La revisión de ejercicio comprende la totalidad de -- gastos e inversiones realizadas por las entidades incorporadas y solo las financiadas con fondos federa-- les, cualquiera que sea el mecanismo de transferencia, en las no incorporadas. Igual criterio se adopta para la posterior evaluación de resultados.

Desde el punto de vista de la oportunidad el ejercicio del control de gestión se concentra con mayor intensidad en las acciones posteriores al ejercicio presupues-- tal vinculadas a la revisión de la cuenta pública. Durante los dos últimos años se han realizados esfuerzos significativos para reforzar las funciones de normati-- vidad que hagan posible el establecimiento de controles previos y se han iniciado revisiones de auditoría duran-- te el propio ejercicio presupuestal para instrumentar - acciones correctivas en aquellas áreas en que se detec-- tan problemas de gestión.

En el pasado periodo de sesiones la Cámara emitió reco-- mendación para que la comisión legislativa correspon-- diente participara junto al Ejecutivo en el proceso de elaboración de los proyectos presupuestales, de modo - tal, que cuente desde ese momento con información rele-- vante para el posterior ejercicio de sus funciones de - evaluación programática. Esta recomendación está sien-- do atendida mediante un fluido sistema de información -

y la participación de los integrantes de la Comisión en reuniones sectoriales de discusión presupuestal.

Las acciones específicas de la operación de las entidades se controlan legislativamente también con diverso alcance según el tipo de entidad y su grado de incorporación presupuestal.

La Cámara interviene en su constitución, mediante la aprobación y expedición de su ley constitutiva y orgánica solo cuando adoptan el carácter de organismos descentralizados, modalidad usada generalmente para el caso de entidades paraestatales prestadoras de servicios públicos o cuando atienden a la explotación de recursos constitucionalmente reservados al Estado. En cambio, las que adoptan en su organización la forma de sociedades mercantiles o la participación del Estado en las ya existentes requieren para su constitución o adquisición solo del acuerdo del titular del Ejecutivo Federal en los términos de la legislación de la materia.

El control sobre adopción de políticas y programas solo se ejerce de manera directa en el caso de los organismos y empresas incorporadas al presupuesto. Existe la posibilidad formal, escazamente utilizada en la práctica, de extender el control programático, aunque sea de manera indirecta, al discutir las transferencias de

fondos federales a todas aquellas entidades recipendarias de ellos.

Las asignaciones de fondos federales a los organismos y empresas, ya sea para efectos de inversión patrimonial, de cobertura de gasto corriente o de simple subsidio, son objeto de revisión y control legislativo en la discusión del Presupuesto y la Cuenta Pública. Igualmente se somete a sanción legislativa la contratación de deudas por los organismos y empresas cuando implica afectación a la deuda pública, por estar avalada por el gobierno federal o sus agencias financieras y aún en el caso de no existir esa afectación tratándose de las entidades incorporadas presupuestalmente.

La sanción para concertar esos financiamientos se ejerce de manera global al autorizar en los presupuestos anuales los montos máximos de endeudamiento, sin requerirse por lo tanto de aprobación legislativa específica en cada una de las operaciones que al efecto se realizan.

Finalmente, el control sobre la gestión se ejerce, correlativamente a la aprobación presupuestal, con diferencias de grado de acuerdo a la inclusión plena o no de la entidad correspondiente en el presupuesto de egresos. En el caso de las entidades incorporadas, el ejercicio presupuesto se consigan en la cuenta pública y se

somete a los procedimientos integrales de revisión -- por la Contaduría Mayor de Hacienda. En el caso de -- las no incorporadas se proporciona información finan-- ciera para su análisis general pero los programas de -- revisión de la Contaduría se limitan al manejo de los recursos provenientes de asignaciones federales sin -- profundizar en la operación global de la entidad y en el manejo de los recursos provenientes de su propia -- actividad o de otras fuentes.

AMBITO DEL CONTROL LEGISLATIVO DEL SECTOR PARAESTATAL

(Organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos federales)

Desde el punto de vista procesal

Tipo de entidad	Aprobación del Presupuesto	Revisión de Ejercicio Presupuestal	Evaluación de Resultados
Incorporadas al Presupuesto de Egresos de la Federación	Integralmente	Integralmente	Integralmente
Otras no incorporadas	No sujetas	Sólo por lo que hace a fondos asignados por la Federación	Por excepción y sólo en los programas financiados con fondos federales.

Desde el punto de vista de la oportunidad.

Tipo de empresa	Normatividad (Controles previos)	Auditoría durante el ejercicio (control correctivo)	Revisión de cuenta
Incorporada al Presupuesto de Egresos de la Federación	En proceso de institucionalización, particularmente en materia de contabilidad e información.	En proceso de instrumentación en cumplimiento de disposiciones recientemente expedidas	De profundidad por muestreo o en los casos solicitados por la Cámara.
Otros no incorporados		Selectivo para casos de excepción.	Por excepción a profundidad. En forma general por relación a transferencias de fondos federales.

Sobre acciones específicas

Tipo de entidad	Constitución	Políticas y Programas	Asignación y uso de recursos federales	Contratación de deuda
Entidades incorporadas al Presupuesto de Egresos de la Federación.	Sólo en el caso de organismos descentralizados para la prestación de servicios o la explotación de recursos reservados constitucionalmente al Estado.	Integralmente	Integralmente	Integralmente
Otros no incorporados	Idem,	Sólo en los financiados con fondos federales.	Integralmente	Sólo en los que afecte a Deuda Pública por estar avalada por el Estado o sus agencias financieras.

2. EJERCICIO DEL CONTROL.

2.1. APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

o Presentación.

La discusión y aprobación de los presupuestos se inicia con la presentación de la iniciativa que de acuerdo a la norma constitucional realiza el titular del Ejecutivo Federal por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto.

El trámite se agota en una sesión de la Cámara -- de Diputados donde el Secretario de Programación y Presupuesto comparece para explicar en términos generales la orientación presupuestal, su interrelación con los programas consignados en los planes de gobierno y los efectos esperados en la economía como consecuencia de la inversión y el gasto público.

En la sesión, el Secretario atiende a las aclaraciones, cuestionamientos y requerimientos de información de detalle que formulan los diputados. Ha sido práctica común que esta sesión se difunda ampliamente a la opinión pública mediante los medios masivos de comunicación incluyendo su transmisión directa por televisión y radio.

o Estudios en Comisiones.

El proyecto se turna para su estudio a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública que lo somete a un análisis profundo complementando la información con requerimientos específicos directamente a las dependencias de su interés, incluyendo la celebración de reuniones de trabajo con sus titulares y ejecutivos y la consulta a las diversas comisiones sectoriales de la propia Cámara.

Como resultado de su estudio la Comisión elabora un dictamen para considerar el ejercicio presupuestal en el contexto de la economía, la atención prevista para demandas insatisfechas, su ajuste a las posibilidades financieras, los niveles de deuda dentro de un marco de equilibrio y su congruencia con los planteamientos de estrategia consignados en los planes de desarrollo global y sectorial formulados por el Ejecutivo (5).

(5) El Dictamen correspondiente al presupuesto de 1980 se integra con los siguientes capítulos: estudio de las perspectivas económicas del ejercicio, análisis de la estructura presupuestal respecto a composición y financiamiento, análisis de la estructura de la deuda, evaluación de los subsidios y transferencias a organismos y empresas, estudio de la congruencia entre planes y presupuestos y análisis sectoriales y por entidad para-estatal incorporada.

o. Debate parlamentario y expedición de Ley.

El Dictamen de la Comisión con el proyecto de Decreto que consigan los montos de asignación y ciertas reglas para su ejercicio, se presenta para su discusión al pleno de la Cámara a más tardar durante la última semana del periodo de sesiones.

El tratamiento reglamentario a este trámite supone su distribución a los diputados, su lectura pública en dos ocasiones ante el pleno y la discusión posterior en la sesión o sesiones que sea necesario para agotarlas.

Este debate constituye una de las más importantes sesiones parlamentarias porque involucra el análisis y discusión de la política económica y social del gobierno y porque pronuncia criterios decisivos en relación al alcance e intensidad de la acción pública.

La aprobación cameral de la Iniciativa, con la introducción de las mejoras y adiciones adoptadas durante el debate, deviene en la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación con plena majestad de Ley.

2.2. REVISION DE LA CUENTA PUBLICA.

o Presentación e Informe Previo

El Ejecutivo Federal debe rendir anualmente ante el Congreso la Cuenta Pública que da a conocer - el resultado de la gestión financiera durante el ejercicio precedente. Este documento incluye -- los estados financieros de los organismos y empre- sas públicas, previamente dictaminados por conta- dor público independiente como resultado de tra- bajos de auditoría externa. Uno de los próposi- tos fundamentales de la cuenta es posibilitar al poder legislativo el ejercicio de sus funciones de control de la gestión pública y del cumplimien- to dado a las previsiones presupuestales.

La Cuenta Pública, en los términos de la dispo- sición constitucional, debe rendirse en los pri- meros diez días del mes de junio del año siguien- te al ejercicio a que se refiera, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto que tiene a su cargo, entre otras, la función de in- tegrar la contabilidad gubernamental. El plazo - de presentación de la cuenta, con objeto de que - el legislativo cuente con tiempo suficiente para su análisis, no puede ser ampliado salvo casos -

de fuerza mayor debidamente justificados, a solicitud del Ejecutivo y con previa aprobación de la Cámara después de atender la comparecencia del -- Secretario del ramo para informar de las razones que lo motivan.

Una vez recibida la cuenta debe ser turnada para su examen a la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta practicará los estudios necesarios para rendir -- a la Cámara dentro de los 160 días posteriores a su recepción y por conducto de la Comisión de --- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública un informe previo que deberá contener opinión fundada acerca de:

- a) Observancia de los principios de contabili-- dad aplicables en la presentación de la cuen ta.
- b) Resultados de la gestión financiera.
- c) Adhesión a los criterios señalados en el -- Presupuesto de Egresos y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.
- d) Cumplimiento de objetivos y metas de los -- principales programas aprobados.

- e) Análisis de los subsidios y transferencias al sector paraestatal.
- f) Análisis de desviaciones presupuetales.

Los trabajos de evaluación hasta esta fase del proceso no incluyen el estudio detallado de la operación de las entidades ni la comprobación - justificativa de las erogaciones realizadas. -- Pretenden más bien facilitar a la Cámara la emisión de juicios generales sobre el comportamiento de la administración de las diversas entidades y, particularmente, sobre el impacto de su acción en orden a la consecución de los objetivos previamente fijados y las metas propuestas.

- o Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y debate parlamentario.

En base a ese informe previo la Comisión referida elabora un Dictamen sobre la Cuenta Pública, incorporando el juicio derivado del análisis e - interpretaciones de los hechos consignados.

El Dictamen se somete al pleno de la Cámara ocasionando un intenso debate de carácter eminentemente político, para cuestionar la eficiencia y eficacia de la acción pública, con especial énfasis

sis en el caso de las entidades del sector -- paraestatal incorporado.

La aprobación del Dictamen no produce efectos de finiquito sobre la responsabilidad de los encargados de la conducción de las empresas ni prejuzga sobre el comportamiento específico en la gestión de las mismas. Provoca en cambio recomendaciones sobre intensificación de las medidas de control en áreas o aspectos que le requieran y el acopio de mayor información para las investigaciones de detalle.

o Auditorías de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Paralelamente a la formulación del Informe Previo y en un periodo que concluye a los quince meses de recepción de la cuenta, la Contaduría Mayor de Hacienda somete a las entidades y empresas públicas incorporadas presupuestalmente a investigaciones detalladas para evaluar su -- gestión y verificar la correcta comprobación de las erogaciones efectuadas.

Estas labores de fiscalización se llevan a cabo -- conforme a procedimientos de auditoría de estados financieros, y auditoría administrativa. En el --

primer caso se enfoca a posibilitar la emisión de opiniones respecto a la razonabilidad en la presentación de la situación financiera y resultados de operación. En el segundo, a la eficiencia y eficacia de la gestión en términos de los objetivos y metas propuestas.

La función fiscalizadora se ha ampliado durante el último año a la verificación física de la exactitud y la observancia de normas en la ejecución de obras e instalaciones y de los bienes y servicios producidos.

La práctica de tales auditorías se determina con un carácter selectivo mediante técnicas de muestreo y otros procedimientos alternativos o en aquellos casos específicamente solicitados por la Cámara o que por su importancia relativa y riesgo probable lo aconsejen.

Igualmente se verifica con un carácter selectivo y mediante pruebas de auditoría la correcta aplicación de las transferencias de fondos federales a las entidades paraestatales no incorporadas.

Conviene mencionar que la Contaduría Mayor de Hacienda posee legalmente las más amplias facultades para el ejercicio de sus funciones fiscaliz

zadoras incluyendo la posibilidad de ampliarlas a las particulares que realizan operaciones con el sector público para la revisión y comprobación de las mismas. Las atribuciones se corresponden operativamente con la disponibilidad de recursos para llevarlos a cabo y para garantizar la independencia objetiva y subjetiva en sus actuaciones. Destacan en este campo, la inamovilidad durante un período de ocho años del Contador Mayor de Hacienda y el régimen presupuestal que prevee una asignación no condicionada de recursos para el cumplimiento de sus funciones.

o Informe de Resultados de Revisión.

Los resultados de las investigaciones practicadas se reportan a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia mediante la presentación formal del Informe de Resultados de revisión de la Cuenta Pública que se somete a debate parlamentario, sin perjuicio de que los hechos -- conocidos durante la revisión que impliquen responsabilidades se consignen para el ejercicio de las acciones legales procedentes. La prescripción de esas acciones no opera por el hecho de la presentación y discusión de los informes estando a los términos de la legislación específica correspondiente.

2.3. CONTROLES PREVIOS.

Una parte importante del sistema de control interno - en los organismos y empresas descansa en la eficiencia de sus sistemas de contabilidad y en la fijación clara y expresa de las responsabilidades de los diversos funcionarios que intervienen en su gestión. La operación de los sistemas de control interno facilitan a su vez las labores de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda prevee, consecuentemente, la intervención de este órgano técnico del legislativo en las acciones de normatividad, que coordinadamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, se dictan - para fijar procedimientos a satisfacer en la información y reglas para la operación de procedimientos de auditoría interna y sistemas de organización.

Con relativa frecuencia, la Cámara de Diputados formula en ejercicio de sus facultades soberanas, recomendaciones específicas en esa materia que obligan a los organismos y empresas y a las autoridades gubernamentales que intervienen en su gestión.

La Contaduría Mayor de Hacienda asume la responsabilidad de verificar mediante el seguimiento de las

acciones correspondientes el cumplimiento de dichas recomendaciones y la aplicación de las normas de control interno que de ellas se derivan.

3. PROBLEMATICA Y LIMITACIONES DEL CONTROL LEGISLATIVO.

3.1. LA HETEROGENEIDAD DEL SECTOR PARAESTATAL.

La heterogeneidad del Sector Paraestatal en cuanto a naturaleza, propósitos y objetivos, características formales de organización, dimensión, rama de actividad, jerarquía, causa de incorporación, etc. plantea la necesidad de aplicar criterios y métodos evaluatorios y de control muy diversos y con distinto grado de profundidad. Esta situación sin embargo, no se encuentra debidamente reconocida en las disposiciones legales que reglamentan el ejercicio de esas facultades, consecuentemente provoca dispersión y duplicación de esfuerzos y omisiones importantes en la intervención de la Cámara de Diputados.

El problema fue objeto de un interesante debate en el pasado periodo de sesiones de la Legislatura y se adoptó el acuerdo de realizar los estudios necesarios para incorporar los criterios distintivos correspondientes. La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública está preparando para ese efecto la clasificación del Sector Paraestatal conforme al siguiente esquema:

ESQUEMA DE CLASIFICACION DEL SECTOR PARAESTATAL PARA LA DETERMINACION

DE GRADO Y TIPO DE CONTROL LEGISLATIVO

Criterio Básico	O b j e t i v o s	Motivo de creación o Inclusión	Sector de actividad económica
CLASIFI- CACION	1. Producción de bienes o servicios en el mercado	1. Explotación de recursos legalmente reservados a la Nación.	1. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.
	2. Distribución de bienes o servicios en el mercado.	2. Nacionalización del capital -- empleado en actividades estratégicas.	2. Minería.
	3. Educativa, de investigación, información o es-- parcimiento.	3. Asegurar el debido aprovecha-- miento de los recursos naturales.	3. Petróleo y petroquí-- mica.
	4. Prestadora de servicios asistenciales y de segu-- ridad social.	4. Hacer valer el predominio del Estado en la producción y dis-- tribución de bienes y servi-- cios estratégicos en la Econo-- mía.	4. Electricidad
	5. Prestadora de apoyo a -- actividades productivas y sociales.	5. Extensión de las funciones del Estado para satisfacer necesi-- dades nacionales e impulsar el desarrollo.	5. Transporte y comunica-- ción.
	6. Desarrollo urbano, vivien-- da y asentamientos huma-- nos.	6. Conveniencia administrativa u operativa de acuerdo a crite-- rios de descentralización.	6. Manufacturas.
	7. Transporte y comunicacio-- nes.	7. Razones de coyuntura: evitar -- cierre de fuentes de trabajo, -- corregir desajustes de la eco-- nomía, recuperar recursos del Estado.	7. Construcción.
	8. Financieras, de crédito, seguros, fianzas y auxi-- liares.		8. Comercio.
	9. Administración.		9. Gobierno.
			10. Otros servicios.

Criterio Básico	Forma de Organización	Forma o procedimiento de inclusión en el -- Sector Público	Jerarquía
CLASIFICACION	1. Organismo Descentralizado.	1. Expropiación.	1. Holding
	a) Público por servicio	2. Compra de acciones.	2. Unitaria
	b) Público con la participación de Estado y Municipios.	3. Nueva creación.	3. Matriz con sucursales.
	2. Empresa de participación - estatal.	4. Adjudicación, cesión o dación en pago.	4. Subsidiaria
	a) Mayoritaria.	5. Fusión.	5. Filial.
	-De participación estatal directa		
	-De participación estatal indirecta mixta		
	-Institución Nacional de Crédito, seguros o fianzas.		
	b) Minoritaria.		
	c) Sociedad o Asociación civil.		
3. Fideicomiso de la Administración Pública Federal.			

3.2. INCORPORACION PARCIAL AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

La incorporación de sólo 27 entidades del Sector -- Paraestatal al Presupuesto de Egresos de la Federación limita, como ha sido mencionado, el alcance del control legislativo sobre la adopción de políticas y programas y la verificación de gestión de todas aquellas no incorporadas, tanto por el nivel de información que están obligados a proporcionar a la Cámara cuanto por la falta de consolidación para el análisis de interrelaciones y para el estudio del conjunto de la participación estatal en la economía.

Desde otro punto de vista, la incorporación de estas 27 en un presupuesto conjunto con el sector público, sin atender a reglas precisas de consolidación, provoca distorsiones en el análisis global de los egresos y la inversión pública y resta flexibilidad al manejo presupuestal de entidades que por su propia naturaleza requieren de condiciones diferentes a las impuestas a las dependencias gubernamentales directas (6).

(6) El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980 consigna un gasto total consolidado de 1,683 millares de millones de pesos, de los que el sector gubernamental ejercerá 839 m.m. y el sector paraestatal incorporado 844 m.m. o sea el 50% cada uno de ellos.

Este problema ha sido motivo de insistente preocupación de la Cámara de Diputados durante los últimos -- años. Frente a algunos grupos parlamentarios que propugnan por la incorporación total, otros sostienen el criterio de separación de los presupuestos del sector central y del paraestatal, incluyendo en este último -- a la totalidad de los organismos y empresas que lo -- integran y refiriendo en aquel exclusivamente las -- asignaciones de fondos federales.

Esta posición, que parece la más razonable, permitirá -- la adopción de procedimientos de evaluación y control específicos de acuerdo a la clasificación de operaciones gubernamentales y del sector paraestatal y dentro de este conforme a los elementos que los distinguen. En la preparación de un proyecto legislativo para -- esos propósitos trabaja actualmente la Comisión de -- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con la colaboración de los órganos del Ejecutivo encargados de la función presupuestal.

3.3. LIMITACION DE LA INRERVENCION LEGISLATIVA EN LOS PROCESOS DE PLANEACION.

La actual administración federal del país ha realizado esfuerzos serios en materia de planeación. Durante

el último año se han expedido un Plan Global de --- Desarrollo y diversos planes sectoriales entre los que destacan el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el de Desarrollo Industrial, que involucran, desde luego, las acciones y metas del sector paraestatal. -- Dentro del sistema legal que regula las acciones de planeación no se prevee sanción legislativa formal, consecuentemente la intervención del Congreso en la fijación de políticas, objetivos y metas, se ha restringido a la de corto plazo incluidas en los presupuestos anuales con los consecuentes problemas de correlación en la vigencia del marco general en el tiempo.

Debe señalarse, sin embargo, que el Congreso participa en el análisis de dichos planes y que las diversas comisiones de la Cámara de Diputados mantienen contacto informativo con los organismos del Ejecutivo encargados de la planeación durante el proceso de elaboración de los planes para hacerle llegar criterios y demandas.

3.4. DESCOORDINACION DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTALES Y DE CONTABILIDAD PUBLICA.

El proceso de presupuestación de la inversión y el gasto público ha sido objeto de una transformación radical por la reciente incorporación de un sistema -

programático que permita identificar ya objetivos, -- metas, programas y acciones. Con ello se ha hecho -- posible una más significativa evaluación por parte -- del Congreso en la discusión y aprobación del Presu-- puesto, orientado a aspectos cuantitativos y cualita-- tivos.

La contabilidad pública por su parte no ha avanzado - al mismo ritmo en su adecuación a los criterios pro-- gramáticos, manteniendo todavía un carácter eminente-- mente financiero de registro histórico de movimiento de fondos. Esta situación limita las acciones del con-- trol legislativo en orden a la evaluación de gestión referida al cumplimiento de metas y programas, que tie-- nen que ejercerse en base a información de otras fuen-- tes no siempre completa y oportuna.

Este desfase procesal se encuentra previsto en la --- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que fija términos para la reorganización y actualización de la contabilidad programática, Se estima que su -- cabal adecuación se logrará durante los próximos dos años, situación en la que la Cámara de Diputados ha - insistido mediante recomendaciones formales en los -- resolutivos de aprobación anual de la cuenta pública.

4. PROYECCION Y PERSPECTIVAS.

4.1. REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO.

El programa de reforma administrativa de la Administración López Portillo está permitiendo que las facultades de control legislativo se ejerzan con mayor oportunidad, como consecuencia del mejoramiento de los sistemas operativos, del desarrollo de un sistema nacional de información y de los avances en materia de presupuesto y contabilidad gubernamental.

Destacan entre esas acciones, por su estrecha interrelación en las funciones fiscalizadoras, la sectorización del sector paraestatal que permite análisis de conjunto y facilita la aplicación de normas y criterios distintivos de acuerdo a la rama de actividad; los avances en materia de programación y presupuesto para hacer posible la toma de decisiones con criterios programáticos en un marco temporal más amplio que el anual y con definición clara y explícita de objetivos y metas; la descentralización en el ejercicio presupuestal que implica una determinación más precisa de responsabilidades; y la adopción de nuevos sistemas de contabilidad gubernamental y de empresas públicas que suponen entre otros beneficios administrativos en la descentralización de las funciones de registro y archivo.

La ejecución del programa de Reforma Administrativa, concebido en etapas durante el sexenio presidencial permitirá la incorporación de procedimientos de fiscalización más efectos acordes al avance y consolidación en los nuevos sistemas administrativos.

4.2. FORTALECIMIENTO DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Paralelo al avance de la Reforma Administrativa se -- presenta un fortalecimiento muy significativo de la -- Contaduría Mayor de Hacienda, manifiesto no sólo en -- la expedición de una nueva ley que amplía sus facultades sino, básicamente, en la asignación cuantitativa y cualitativa de mayores recursos materiales y humanos para su ejercicio.

El presupuesto actual de la Contaduría Mayor de Hacienda se ha quintuplicado en los últimos tres años, posee nuevas instalaciones que facilitan su trabajo, ha incorporado un considerable número de profesionales calificados en diversas ramas vinculadas a su -- actividad fiscalizadora y este año pondrá en marcha un Instituto de Control y Fiscalización Gubernamental y de Empresas Públicas que permitirá la investigación de técnicas y procedimientos y la formación a nivel -- de post-grado de profesionales en la materia.

4.3. REFORMA POLITICA.

La intervención del Poder Legislativo en el control de organismos y empresas se fortaleció igualmente, como consecuencia de los procesos de democratización en las decisiones y la evaluación de gestión, al incorporar la participación de los grupos minoritarios de opinión política mediante su acceso a la Cámara de Diputados para el procedimiento de elección de diputados de representación proporcional en número equivalente al 25% de la nómina total de la Cámara.

A partir de esta Legislatura forma parte de la Cámara, por primera vez diputados de tres partidos minoritarios, que sumados a los tres minoritarios ya representados y al de mayoría conforman la participación de siete fracciones parlamentarias representativas de los distintos segmentos de opinión.

Las Comisiones Legislativas se integran con representantes de las diversas fracciones, garantizando así la consideración de los diversos criterios políticos y enriqueciendo conceptualmente los debates y trabajos de análisis y estudio.

Las situaciones antes descritas y la firme tradición republicana del Congreso mexicano permiten suponer que

la importante función de control legislativo de las empresas públicas rebazará en el corto plazo las limitaciones que hoy padece, para ejercer un control -- más pleno identificado con la toma de decisiones sobre el qué hacer y la evaluación sistemática del cómo se hizo.