

Distr.

RESTRINGIDA

E/CEPAL/BRAS/Sem.2/R.8

8 de junio de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

=====

CEPAL

Comisión Económica para América Latina
Oficina en Brasilia

Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de
Empresas del Estado organizado por la Comisión Económica
para América Latina (CEPAL) y el Instituto de Planeamiento
Económico y Social (IPEA) del Brasil a través del Convenio IPEA/CEPAL.

Brasilia, 15 al 17 de junio de 1983



EXPERIENCIAS Y PLANTEAMIENTOS PARA LA PLANEACION
Y CONTROL DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO

Este documento fue preparado para CEPAL por el Sr. Héctor Fernández Moreno de México, para ser discutido en el Seminario. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las opiniones de la Organización.



I N D I C E

	PAG.
1. <u>BREVE RESEÑA DEL SECTOR DE EMPRESAS DEL ESTADO.</u>	1 - 20
a). Marco Histórico.	
b). Importancia del Sector Paraestatal.	
2. <u>FUNCIONES ACTUALES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN LAS ECONOMIAS NACIONALES.</u>	21 - 34
a). Definición y Delimitación del Campo de - Acción de las Empresas Públicas.	
b). Subordinación a la Administración Públi- ca y Organización de las Empresas.	
c). Funciones Económicas y Sociales de las - Empresas Públicas.	
3. <u>DESARROLLO HISTORICO DE LA GESTIÓN DEL SECTOR DE EMPRESAS DEL ESTADO.</u>	35 - 48

4. SITUACION ACTUAL DE LA PLANEACION Y CONTROL DEL SECTOR PARAESTATAL.

49 - 98

- a). El Marco Jurídico de la Planeación y Control de las Empresas Públicas.
- b). Algunas Cuestiones Sobre la Planeación y Control de las Empresas Públicas en la Administración de la Política Económica.
- c). Características, Organización, Instrumentos Utilizados y Resultados Obtenidos en la Planeación y Control de las Empresas del Estado.

5. PLANTEAMIENTOS Y SUGERENCIAS PARA IMPLANTAR Y/O MEJORAR LA PLANEACION Y CONTROL DEL SEE.

99 - 106

- a). Concepción Básica.
- b). Marco Institucional.
- c). Mecanismos e Instrumentos.

B I B L I O G R A F I A.

107 - 109

1 BREVE RESEÑA DEL SECTOR DE EMPRESAS DEL ESTADO

a) MARCO HISTORICO.

Al concluir el Siglo XIX, la actividad económica en México se caracterizaba por orientar su producción hacia el exterior e importar una porción importante de sus bienes de consumo. Se distinguen las actividades agro-mineras de exportación y el estímulo a la inversión extranjera, cuyos elementos apoyaban esta política; un gobierno encargado de crear y mantener las condiciones propicias para el crecimiento económico y un sector privado extranjero que aseguraba una inversión creciente, complementando su acción con el sector privado nacional que disponía del apoyo político del régimen.

Para la primera década del presente siglo el esquema de producción que sustenta a la sociedad porfirista, muestra ya claras señales de agotamiento, que aunado al escaso dinamismo de los diversos sectores productivos del país, lo imposibilitaban para superar-

los efectos de la crisis mundial de 1908 que repercute fuertemente en México al desplomarse los precios internacionales de los productos de exportación, lo cual deja de favorecer la producción interna y de estimular al crecimiento de las exportaciones; así al deteriorarse las relaciones de intercambio, se reduce también la capacidad para importar, entorpeciendo el proceso de capitalización del país.

Perdida la dinámica del comercio exterior, el mercado interno habría podido realizar el desarrollo industrial. Sin embargo, el proceso hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso provocaba que la demanda interna cambiara en forma poco dinámica y no constituyera un estímulo suficiente para la inversión.

Siendo el nivel de inversión incapaz para absorber el crecimiento de la mano de obra, lo era más aún para eliminar la subocupación y la baja productividad, ello dió como resultado la disminución del ingreso real de los trabajadores.

Aunado a lo anterior el Sector Agrícola se mantuvo prácticamente estancado y la producción de alimentos

creció a una tasa menor que la de la población, de -- tal manera que el consumo per cápita de artículos de primera necesidad disminuyó.

El crecimiento de la población, el poco aumento de la ocupación productiva, la disminución del ingreso y la imposibilidad del sistema económico para alcanzar nuevamente una dinámica de crecimiento agudizó el descontento y estimuló el movimiento armado de 1910.

Este año marca el inicio de una fuerte caída en la actividad económica, ya que la destrucción de equipo de capital, sobre todo en algunas ramas fue cuantiosa, - así como la pérdida de vidas humanas que también fue muy alta. En el Sector Minero la producción sufrió un descenso sumamente brusco. La explotación de oro descendió de 41,420 kg. en 1910 a 7,358 en 1915; la de plata bajó de 2,417 a 1,231 en el mismo período.

El producto bruto de la minería tuvo una reducción media anual de 4.0% entre 1910 y 1921. Sin embargo, -- una vez derrotado el ejército federal y con el auge de la demanda externa ocasionado por la Primera Guerra Mundial, el valor en dólares de las exportaciones totales se recuperó rápidamente en 1916 y 1917 y pronto

excedió los niveles de finales del Porfiriato, pese a que las exportaciones de productos agropecuarios y mineros descendieron de 31.6% y 5.2% del total en 1910-1911 a 3.3 y 0.1% en 1920 respectivamente; en tanto -- que las exportaciones del Sector Petrolero pasaron de 0.2 millones de pesos en 1910-1911 a \$516.8 millones en 1920 para significar el 60.4% de las exportaciones totales.

El producto bruto agrícola que había crecido a un ritmo de 4.4% anual de 1895 a 1910, registró para 1921 -- un descenso medio anual de 5.2%. La ganadería por su parte descendió a un ritmo de 4.6% anual.

La producción manufacturera, que creció al 4.9% anual de 1895 a 1910, muestra una situación similar a la de la producción agrícola en este período.

A la par del estancamiento económico, el período com--prendido entre la iniciación de la lucha armada y la promulgación de la Constitución de 1917, se caracterizó por su inestabilidad política.

Esta situación habría de provocar un cambio cualitativo en la correlación de fuerzas políticas y con ello--

a una serie de cambios estructurales dando lugar a -- una nueva relación Estado-Economía, en donde las demandas sociales surgidas al calor de la lucha armada, obligaban al Estado a participar en forma más activa en el desarrollo económico nacional.

Al finalizar la Revolución Mexicana y como resultado de la lucha armada cristalizan en la Constitución los ideales, para una sociedad más justa, sentando las bases para modificar las tesis tradicionales del Estado Democrático Liberal sustentadas en la Constitución de 1857, y erigir al Estado como una entidad responsable y activa en el desarrollo integral de la sociedad, dejando a un lado la concepción que planteaba su función solamente como reguladora de la actividad económica.

Los cambios introducidos en la Constitución de 1917, definen el derecho a la educación, al trabajo y la salud; las facultades del Estado para intervenir en la economía, la prohibición de monopolios y la regulación de la tenencia de la tierra. Considera además de modo inequívoco el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre las tierras, las aguas y las riquezas del subsuelo, pudiendo el Estado

imponer a la propiedad las modalidades que juzgue conveniente, de acuerdo al interés público. Además de consagrar el principio de expropiación por causa de utilidad pública.

A partir de la Constitución de 1917, la legitimidad del poder público se mide en función de la responsabilidad y eficiencia del Estado para conducir, regular y participar directamente en el proceso de desarrollo.

En la etapa comprendida entre 1921 y 1933, el Estado se enfrenta a la necesidad de emprender la reconstrucción y reordenación económica nacional; para lo cual requiere la creación de una sólida infraestructura -- tanto física como económica que permita la libre movilización de recursos de acuerdo a las necesidades de desarrollo.

Para tal efecto, el Gobierno recurre a instrumentar la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se encarguen de llevar a cabo las nuevas funciones que el Estado comienza a desempeñar en el marco económico, social y cultural. Se pretende así sustraer a las nuevas instituciones -

de una excesiva centralización que impida entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz - - atención de los servicios públicos.

Es en este contexto que se crean: la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, S. A., como eje -- del sector financiero, que permita reestructurar al deteriorado sistema bancario del país y apoyar la expansión económica; la Comisión Nacional de Caminos con - el propósito de lograr la integración física del te--rritorio nacional; y la Comisión Nacional de Irriga--ción y el Banco Nacional de Crédito Agrícola con la - idea de apoyar el desarrollo del sector agropecuario- y la Reforma Agraria.

La débil recuperación económica lograda en la década- de los años 20, se vió severamente disminuída por la- crisis mundial de 1929, que afectó fundamentalmente + las actividades económicas orientadas a la exporta---ción como es el caso de los productos agrícolas y mi-neros. Como gran parte de los ingresos federales de- pendía de los impuestos al comercio exterior, fue ne-cesario reducir el gasto del Gobierno Federal en un - 25%, de 1930 a 1932.

El producto bruto interno descendió 5.6% de 1929 a -- 1932, siendo las manufacturas, la minería y los transportes las actividades que más lo resintieron; en tanto que la ganadería, la energía eléctrica y el comercio fueron las menos afectadas.

En el período 1934-1940, bajo la Presidencia del - -- Gral. Lázaro Cárdenas se inició propiamente la forma-ción del sector paraestatal con la nacionalización -- del petróleo, la creación de la Comisión Federal de - Electricidad y la expropiación de la Cía. de los Fe--rrocarriles Nacionales de México; se crea la empresa-Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA).

En relación a la participación del Estado en el sec--tor financiero, se constituye el Banco de Comercio Ex-terior, S. A. y el Banco Nacional de Crédito Ejidal,- que significa un avance en la consolidación de este - sector, ya que el 25 de agosto de 1925 se había funda-do el Banco de México, S. A., en 1926 el Banco Nacio-nal de Crédito Agrícola, S. A., en 1935 el Banco Na--cional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (actual-mente BANOBRAS) y en 1934 Nacional Financiera, S. A.

Durante la Segunda Guerra Mundial, con el inicio del-proceso de industrialización en México, basado en una

política de sustitución de importaciones, se crea Altos Hornos de México, S. A. y Guanos y Fertilizantes de México, S. A. Por otra parte, se da un gran paso en relación a la prestación de servicios médicos y asistenciales al constituirse el Instituto Mexicano del Seguro Social. El sistema financiero se amplía con la formación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo y el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal.

En el régimen del Sr. Lic. Miguel Alemán (1946-1952) se adquiere el Ferrocarril del Pacífico y se constituye la empresa Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Asimismo, se inicia la participación del Estado en la industria automotriz, con la creación de Diesel Nacional, S. A. (DINA), así como, la participación en la producción de azúcar con la construcción de dos ingenios.

En el período de 1952 a 1958 se constituye la Fábrica de Papel Tuxtepec y se construye el Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico. Se crean la Financiera Nacional Azucarera y el Instituto Nacional de la Vivienda.

Como se puede observar, hasta 1958 la intervención estatal abarcó varios campos, sobresaliendo el control de un recurso básico y estratégico como el petróleo y la participación de cierta importancia en la generación de la energía eléctrica, así como el control del importante medio de transportación que es el ferrocarril. La concurrencia en la producción de acero y fertilizantes es relativamente pequeña y marginal en la industria manufacturera. El avance más significativo en el aspecto social fue la ampliación de los servicios médicos con el IMSS y la constitución del Instituto Nacional de la Vivienda.

Desde el punto de vista del sistema financiero del Estado, éste prácticamente ya se encontraba integrado para dar servicios de apoyo a las actividades agropecuarias, industriales, administrativas y de servicios públicos, comerciales y a las cooperativas.

Después de 1958 la participación estatal en la economía se diversifica aún más, con la incorporación de algunas industrias procesadoras de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, la distribución de productos agropecuarios y, principalmente, se inicia --

una gran penetración horizontal en el sector de manufacturas, basada, en buena medida, en el rescate de empresas privadas en quiebra.

En el régimen del Sr. Lic. Adolfo López Mateos (1958-1964), se nacionaliza la industria eléctrica (27--septiembre 1960); se amplía la participación en la industria automotriz con la adquisición de Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) y la creación de la empresa Mexicana de Autobuses. En la industria siderúrgica, se adquieren las empresas Fundiciones de Hierro y Acero y Siderúrgica Nacional (SIDENA). Para proveer a la C.F.E., se constituye la empresa Torres Mexicanas, S. A., se crea CORDEMEX y se construye un ingenio.

Por otra parte, se adquiere Aeronaves de México, S. A. (actualmente AEROMEXICO) y, en relación al sector comercial se crean la CONASUPO y el INMECAFE. Finalmente, se constituye el organismo de seguridad social ISSSTE.

En el período presidencial de 1964-1970, el sector industrial paraestatal tuvo una importante expansión. En industrias relacionadas con el sector primario, -

se crean Productos Forestales Mexicanos (PROFORMEX), - Alimentos Balanceados de México, Azufrera Panamericana, Azufrera Nacional, Azufres Nacionales Mexicanos, - Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada y se adquieren 7 ingenios. En la industria siderúrgica, se constituye la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A. (SICARTSA) que inició su construcción en 1973 y su operación en 1976 y se adquiere Aceros de Sonora.

En la industria de bienes de capital se participa en la construcción de barcos, con Astilleros de Veracruz, Astilleros Unidos del Pacífico y Astilleros Rodríguez; en la industria automotriz, con Equipos Automotores, - Motores Perkins y Rassini Rheem.

En el sector de comunicaciones y transportes, se crean Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Ferrocarriles -- Unidos del Sureste (mediante la fusión de seis empresas ferrocarrileras). Se construye el Metro.

Por último, se constituye el Banco Nacional Agropecuario que complementa el apoyo financiero al sector - agrícola.

En la gestión gubernamental del Sr. Lic. Luis Echeverría Alvarez (1970-1976), se intensifica la participación en el sector industrial. En actividades relacionadas con el sector primario, se constituyen la Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO), Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX), Tabacos Mexicanos (TABAMEX) y Mexicana de Papel Periódico. Asimismo, se crean Roca Fosfórica y Exportadora de Sal y se incorpora Minera Autlán. Destaca, particularmente, la construcción de 17 ingenios y la adquisición de otros siete.

En la industria de bienes de capital se crean FORJAMEX, Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, Tractosidena, Dina Komatsu, Dina Rockwell y Maquiladora Automotriz Nacional. Se adquieren INDETEL, Sweco de México y Constructora Naval de Guaymas. Se incorpora la Empresa Ayotla Textil, S. A.

En el sector de comunicaciones, se controla el 51% de las acciones de la empresa Teléfonos de México, S. A., (TELMEX). En el aspecto comercial, se crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. En relación a la construcción de viviendas, se constituyen el INDECO y el INFONAVIT.

En el sistema bancario, en 1972 se adquiere el Banco Internacional (Grupo Financiero Internacional) y el 7 de julio de 1975 se constituye BANRURAL que agrupa al Banco Nacional de Crédito Agrícola, al Banco Nacional de Crédito Ejidal y al Banco Nacional Agropecuario.

Finalmente, en el período 1977-1982 se constituyen las empresas URAMEX para la explotación de uranio;--SIDERMEX que agrupa a SICARTSA, AHMSA y Fundidora --Monterrey; la Cía. Carbonífera Río Escondido para --surtir de materia prima a la carboeléctrica de CFE --localizada en Piedras Negras, Coah.; Renault de Méxi--co (antes Renault Mexicana con participación minori--taria); la Cía. Minera Nacozari para la extracción--y beneficio de cobre.

En resumen, la intervención estatal en México se caracteriza, en el sector industrial, por la produc--ción y generación de energéticos (PEMEX, C.F.E. y --URAMEX); la producción de fertilizantes (FERTIMEX);--la fabricación de acero (SIDERMEX); la explotación --minera (mineral de hierro, carbón, azufre, cobre, --roca fosfórica, sal, etc.); la producción de azúcar--(34 ingenios); la producción de papel (dos grandes -

empresas); y una incipiente participación en la fabricación de bienes de capital (astilleros, industria automotriz y una amplia gama de productos). En el sector comercial la distribución de productos agropecuarios y pesqueros (CONASUPO y PROPEMEX); en el transporte, el sistema ferroviario; y en las comunicaciones, los teléfonos. Destaca la participación en el sector salud y seguridad social. Es de destacarse -- que en el año de 1982, se nacionalizó la banca, controlando el Estado el Sistema Bancario Nacional.

En forma complementaria, el Estado participa minoritariamente en 55 entidades entre las que destacan:

CEMENTOS ANAHUAC DEL GOLFO.

COBRE DE MEXICO.

CONSORCIO MANUFACTURERO.

MANUFACTURERA MEXICANA DE PARTES AUTOMOTRICES.

TEREFTALATOS MEXICANOS.

TRANSPORTACION MARITIMA MEXICANA.

CAMPOS HERMANOS.

CELANESE MEXICANA.

CEMENTOS GUADALAJARA.

CIA. INDUSTRIAL DE SAN CRISTOBAL.

FERROALEACIONES TEZIUTLAN.

INDUSTRIA DEL HIERRO.

TABACALERA MEXICANA.

NEGROMEX.

PRODUCTOS TUBULARES MONCLOVA.

TUBOS DE ACERO DE MEXICO.

ALTOS HORNOS DE CENTROAMERICA.

CELULOSA DE CHIHUAHUA.

La consolidación del sector paraestatal y la penetración en otros sectores de la economía como la industria de bienes de capital y la producción de bienes básicos para la población, dependen en buena medida del saneamiento financiero del sector paraestatal -- que absorbe gran parte del ahorro corriente del Gobierno Federal y de PEMEX.

El Cuadro 1 muestra la configuración del sector paraestatal con referencia a empresas descentralizadas y de participación mayoritaria. A manera de -- ilustración también se menciona la creación - - -

del Sector Financiero del Estado 1/ integrado por -
la Banca de Fomento (véase anexo 1).

b) IMPORTANCIA DEL SECTOR PARAESTATAL.

La expansión del sector paraestatal se inicia prácticamente a partir de la década de los treinta. En el año de 1940 existían 71 organismos y empresas públicas y para 1981 aumentaron a 840.

SECTOR PARAESTATAL

<u>AÑOS</u>	<u>No.</u>	<u>INCREMENTO</u>
1930	16	---
1940	71	55
1950	151	80
1960	262	111
1970	600	338
1981	840	240

En este último año, los organismos descentralizados ascendían a 78, las empresas de participación estatal mayoritaria a 505, minoritarias a 51 y los fideicomisos a 206.

1/ No incluye el análisis de la reciente nacionalización (1o. de septiembre de 1982) del Sistema Bancario Mexicano. (63 Bancos e Instituciones Financieras y 144 - Empresas).

La tasa de crecimiento del PIB del sector paraestatal fue de 26.0% de 1970 a 1975, que resulta superior al 18.6% de la economía en su conjunto. Ante el mayor dinamismo de las empresas públicas, su contribución a la generación del PIB pasó del 8.3% en 1970 al 11.2% en 1975 1/. Actualmente se estima que esta participación es de alrededor del 20%. En 1970 se proporcionó empleo al 3.1% de la población económicamente activa y en 1981 se estima en más del 5%.

Por otra parte, en el mismo año de 1982 el sector paraestatal participó con el 30.1% de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, 84.9% en las exportaciones totales de mercancías y servicios y 31.5% en las importaciones.

A nivel sectorial, las empresas públicas producen el 100% de petróleo y petroquímicos básicos, electricidad y fertilizantes, más el 60% de acero, 100% del servicio de ferrocarriles y casi la totalidad de la producción de azúcar, carbón mineral, azufre, mineral de hierro y sal.

1/ René Villarreal.- Las Empresas Públicas como Instrumentos de Política Económica en México. Trimestre Económico No. 178. FCE-1978

El sector paraestatal en México generaba en 1972 el 9.4% del PIB que comparado a nivel internacional, -- es menor al que generaban los sectores paraestatales en USA (15%) en 1960, Reino Unido (25%) en 1962, -- Francia (17%) en 1954 y Japón 10%) en 1960. 1/

Sin embargo, dado que la participación del sector -- paraestatal en México se ha orientado principalmente a la industria, su contribución al PIB industrial en 1972 fue de 10.4%, que es superior al de USA (1.0%), Reino Unido (9.0%), Francia (8.0%) y Japón (0.0%). - 1/.

El presupuesto de egresos del sector controlado 2/ - creció a una tasa media anual de 32.4% en el período de 1970 a 1981 (a precios constantes al 11.9%), alcanzando en el último año un monto de \$1 397 664 millones que representó el 24% del Producto Interno -- Bruto (en 1970 representaba el 15%).

1/ René Villarreal.- Las Empresas Públicas como Instrumentos de Política Económica en México. Trimestre Económico No. 178. FCE-1978.

2/ Se refiere al gasto total, es decir, aquel que se -- efectúa con recursos propios, financiamiento y transferencias del gobierno Federal y es relativo a 27 empresas y organismos cuyos presupuestos son autorizados por el Congreso de la Unión y representan alrededor del 85% del gasto total del sector paraestatal.

En relación al crecimiento de los componentes del presupuesto de egresos, en el período de 1970 a 1981 los gastos corrientes mostraron una tasa anual de -- 30.1%, los gastos de capital del 36.4% y la amortización de la deuda del 34.6%. Es importante destacar que durante los años 1976-1981 los gastos corrientes crecieron a una tasa promedio anual del 35.3% y los gastos de capital al 38.8%, mientras que la amortización de la deuda lo hacía al 49.5%, (véase Cuadro -- No. 2).

Por otra parte, existe una elevada concentración del presupuesto de egresos. En 1981, PEMEX (43.4%), el Sistema Eléctrico 1/ (15.0%), la Seguridad Social y Vivienda 2/ (12.2%), CONASUPO (9.9%) y el Sistema Ferrocarriles 3/ (4.1%), ejercieron el 84.6% del -- gasto total. De este grupo de entidades, el Sistema Ferrocarriles ha reducido su participación en el gasto total del 10% en 1970 al 4.1% en 1981 y la Seguridad Social y Vivienda del 22% al 12.2% (véase Cuadro No. 3).

1/ Incluye a la Comisión Federal de Electricidad y a la Cía. de Luz y Fuerza del Centro.

2/ Incluye al IMSS, ISSSTE e INDECO.

3/ Incluye Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, Ferrocarriles Unidos del Sureste y Ferrocarril Sonora Baja California.

ANEXO 1

PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO

1. Banco de México, S. A.- Con base en el artículo 28 de la Constitución se expidió la Ley del 25 de agosto de 1925, que crea el Banco de México, S. A., constituido el 1o. de septiembre de ese año. La Ley del 12 de abril de 1932 suprime las operaciones del Banco con el público adquiriendo la fisonomía, hasta esta fecha, de un Banco Central encargado de regular la emisión y circulación de la moneda.
2. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.- En 1926 se expide la Ley de Crédito Agrícola, publicado en el Diario Oficial del 4 de mayo de 1926 creando el Banco Nacional Agrícola, S. A. Se constituyó el 10 de marzo de 1926.
3. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.- El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., se constituyó el 20 de febrero de 1933. Mediante el decreto del 23 de diciembre de 1966, cambia su denominación a la de BANOBRAS que es la actual.

4. Nacional Financiera, S. A.- NAFINSA fue creada el 30 de junio de 1934.
5. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V.- Por decreto presidencial del 21 de diciembre de 1935 se ordenó la creación de este Banco, mismo que fue constituido con fecha del 21 de diciembre de 1935.
6. Banco Nacional de Comercio Exterior.- Nacional Financiera, otras instituciones y el Gobierno Federal, crean el Banco Nacional de Comercio Exterior. Su constitución fue el 8 de junio de 1937.
7. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C.V.- BANFOCO fue creado por ley del 30 de abril de 1941 (Diario Oficial del 5 de junio de 1941), que abrogó a la ley del 22 de julio de 1937 que creó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. Con fecha 15 de febrero de 1944 se constituyó BANFOCO como sociedad anónima de capital variable. El 30 de diciembre de 1946 se expidió el decreto que reforma el objeto de la institución.

8. Banco del Pequeño Comercio del D.F., S. A. de C.V.- Fue creado por ley del 31 de diciembre de 1941 (Diario Oficial 9 de enero de 1942).
9. Banco Nacional del Ejército de la Armada, S. A. de C.V.- Esta institución fue creada por ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1946.
10. Banco Nacional Cinematográfico, S. A.- El 23 de diciembre de 1941 fue creado el Banco Cinematográfico, S. A. a partir del 12 de agosto de 1947 se denominó Banco Cinematográfico, S. A. quedando desde entonces con participación mayoritaria del Gobierno Federal y otras instituciones nacionales de crédito (NAFINSA y Banco de México).
11. Banco Nacional Monte de Piedad. El origen del organismo se remonta al año de 1849. Su creación se registra en la ley que creó la institución nacional de crédito que se denominó Nacional Monte de Piedad Institución de Ahorro, S. A. (Diario Oficial 30 de diciembre de 1949).

12. Financiera Nacional Azucarera.- El 10. Febrero de 1943 se constituyó la Financiera Industrial Azucarera como institución privada financiera y fiduciaria. El 22 de agosto de 1953 se convirtió en institución nacional de crédito y cambió su razón social a Financiera Nacional Azucarera, S. A.
13. Banco Nacional Agropecuario. Fue creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 8 de marzo de 1965. El 9 de marzo de 1965 la Secretaría de Hacienda otorgó la concesión para que operara como institución nacional de crédito (Diario Oficial 13 de abril de 1965).
14. Banco Internacional. Creado el 18 de julio de 1941, como institución privada, inició sus operaciones el 20 de agosto de 1941. El Estado adquirió el control del Banco el 15 de agosto de 1972.
15. BANRURAL.- El 7 de julio de 1975 se constituye -- BANRURAL que incorpora y agrupa las funciones de -- los Bancos relacionados con el sector agropecuario.

CUADRO NO. 1

CONFORMACION DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

<u>PERIODOS</u>	<u>SECTOR AGROPECUARIO FORESTAL Y PESQUERO</u>	<u>SECTOR INDUSTRIAL</u>	<u>SECTOR DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</u>	<u>SECTOR COMERCIAL</u>	<u>BIENESTAR SOCIAL</u>	<u>SECTOR FINANCIERO</u>
1. <u>1920-1930</u>					LOTENAL	- Banco de Méx., - S. A. - Banco Nacional de Crédito - - Agrícola.
2. <u>1931-1934</u>						- Banco Nacional de Obras y Ser vicios Públi-- cos (BANOBRAS) - Nacional Finan ciera.
3. <u>30-Nov-1934/ 29-Nov-1940</u> Periodo Presi- dencial del -- General Lázaro Cárdenas.		- PEMEX-Nacionaliza- ción de la Indus- tria Petrolera - Comisión Federal- de Electricidad.	- Ferrocarriles Naciona- les de México. - Se inicia la construc- ción del ferrocarril - de Mexicali al entron- que con el ferrocarril Sud-Pacífico de México (Actualmente Ferroca- rril Sonora-Baja Calif)	PIPSA		- Banco de Comer- cio Exterior. - Banco Nacional de Crédito Eji- dal.
4. <u>1o-Dic-1940/ 30-Nov-1946</u> Periodo Presi- dencial del -- Gral. Manuel - Avila Camacho.		- Altos Hornos de - México, S. A. - Guanos y Fertiliz- antes de México, S. A.			Instituto Me- xicano del Se- guro Social. (IMSS)	- Banco Nacional de Fomento Coo- perativo, S. A. de C. V. - Banco del Pe- queño Comercio del Distrito - Federal, S. A.

5. 1o-Dic-1946/
30-Nov-1952
Período Presi-
dencial del --
Lic. Miguel --
Alcán Valdez.

- Diesel Nacional -
(DINA).
- Constructora Na-
cional de Carros-
de Ferrocarril.
- Eléctrica Monclo-
va.
- Dos Ingenios.

- Ferrocarril del Pacífi-
co.
- Constructora del Sur -
(Empresa que dio ori-
gen al Organismo Descen-
tralizado Caminos y -
Puentes Federales de In-
gresos y Servicios Co-
nexos).

- Banco Cinemato-
gráfico.
- Banco Nacional
del Ejército y
la Armada, S.A.
de C.V.

6. 1o-Dic-1952/
30-Nov-1958
Período Presi-
dencial del Lic.
Adolfo Ruiz Cor-
tinez.

- Fábrica de Papel
Tuxtepec.
- Zincamex.

- Ferrocarril de Chihua-
hua al Pacífico.

Instituto Na-
cional de la
Vivienda.

- Financiera Na-
cional Azucare-
ra.

7. 1o-Dic-1958/
30-Nov-1964
Período Presi-
dencial del Lic.
Adolfo López --
Mateos.

- Nacionalización -
de la Industria -
Eléctrica.
- V A M.
- Mexicana de Auto-
buses.
- SIDENA.
- Fundiciones de --
Hierro y Acero, -
S. A.
- Torres Mexicanas.
- Un Ingenio.
- CORDIMEX.

- AEROMEXICO

- CONASUPO
- INMECAFE

I S S S T B

8. 1o-Dic-1964/
30-Nov-1970
Período Presi-
dencial del Lic.
Gustavo Díaz -
Ordaz.

- PROFORMEX
- Alimentos Balancea-
dos de México, SA-
de CV.

- SICARTSA.
- Aceros de Sonora.
- Consorcio Minero
Benito Juárez ---
Peña Colorada.
- Azufrera Panameri-
cana.
- Azufres Naciona-
les Mexicanos.
- Azufrera Nacional
- Astilleros Unidos
del Pacífico.
- Astilleros de Ve-
racruz.
- Astilleros Rodrí-
guez.
- Renault Mexicana.
- Equipos Automotores

- A S A
- Sistema de Transporte -
Colectivo (METRO)
- Ferrocarriles Unidos --
del Sureste.

- Banco Nacional
Agropecuario.

CUADRO No. 12

ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL
GASTO TOTAL. TASAS DE CRECIMIENTO 1970-1981

(Por c i e n t o s)

Años	Gasto Corriente		Gasto de Capital		Amortización		Gasto Total	
	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)
70	-	-	-	-	-	-	-	-
71	10.7	1.9	30.6	23.3	9.2	3.1	14.5	8.2
72	15.9	11.7	18.8	11.9	(9.7)	(15.0)	12.7	6.2
73	40.7	24.7	37.5	21.9	64.4	45.8	42.8	26.5
74	47.1	19.8	37.0	11.6	11.3	(9.3)	39.5	13.5
75	28.2	10.8	97.4	70.6	43.5	24.0	46.6	24.0
76	17.0	(2.2)	3.0	(13.9)	35.2	13.0	14.5	(2.2)
77	44.0	10.4	24.0	(4.9)	150.1	91.8	52.1	16.6
78	25.8	0.8	45.5	24.6	30.2	11.6	31.4	30.1
79	27.6	6.1	53.5	27.6	18.2	(30.0)	25.2	5.1
80	75.9	36.7	44.0	11.9	82.8	42.1	66.6	29.5
81 P/	11.7	(11.9)	28.5	1.4	48.3	17.1	22.2	(3.5)
PERIODOS								
70-1976	25.9	10.7	34.6	18.4	23.2	8.4	27.6	12.3
76-1981	35.3	8.7	38.7	11.4	49.5	20.1	38.5	11.3
70-1981	30.1	9.8	36.4	15.9	34.6	13.6	32.4	11.8

(a) Se utilizó el índice implícito del PIB.

P/ Preliminar.

- Motores Perkins.
- Rassin Rheem.
- Manufacturas Car-Co.
- 7 Ingenios.

9. 1o-Dic-1970/
30-Nov-1976
Periodo Presi
dencial del Lic.
Luis Echeverría
Alvarez.

- FOVIGRO
- PROPEMEX
- TABAMEX

- Ayotla Textil.
- Roca Fosfórica.
- Exportadora de Sal.
- Minera Autlán.
- Constructora Naval de Guaymas.
- Manufacturas Automotrices Nacionales.
- Tractosidena.
- Dina Komatsu.
- Dina Rockwell.
- Fabrica Nacional de Máquinas Herramientas.
- INDETEL
- FORJAMEX.
- Sweco de México.
- 24 Ingenios.

- TELMEX

- IMCE

INDECO
INFONAVIT.

- BANRURAL
- Banco Internacional.
- SOMEX

10. 1o-Dic-1976/1979
Periodo Presi
dencial del Lic.
José López Portillo

- UPAMEX
- SIDERMEX
- Cía. Carbonífera Río Escondido.
- Cía. Minera Nacozari.
- FERTICA, S. A.
- RENAULT de México.

CUADRO Nº 3

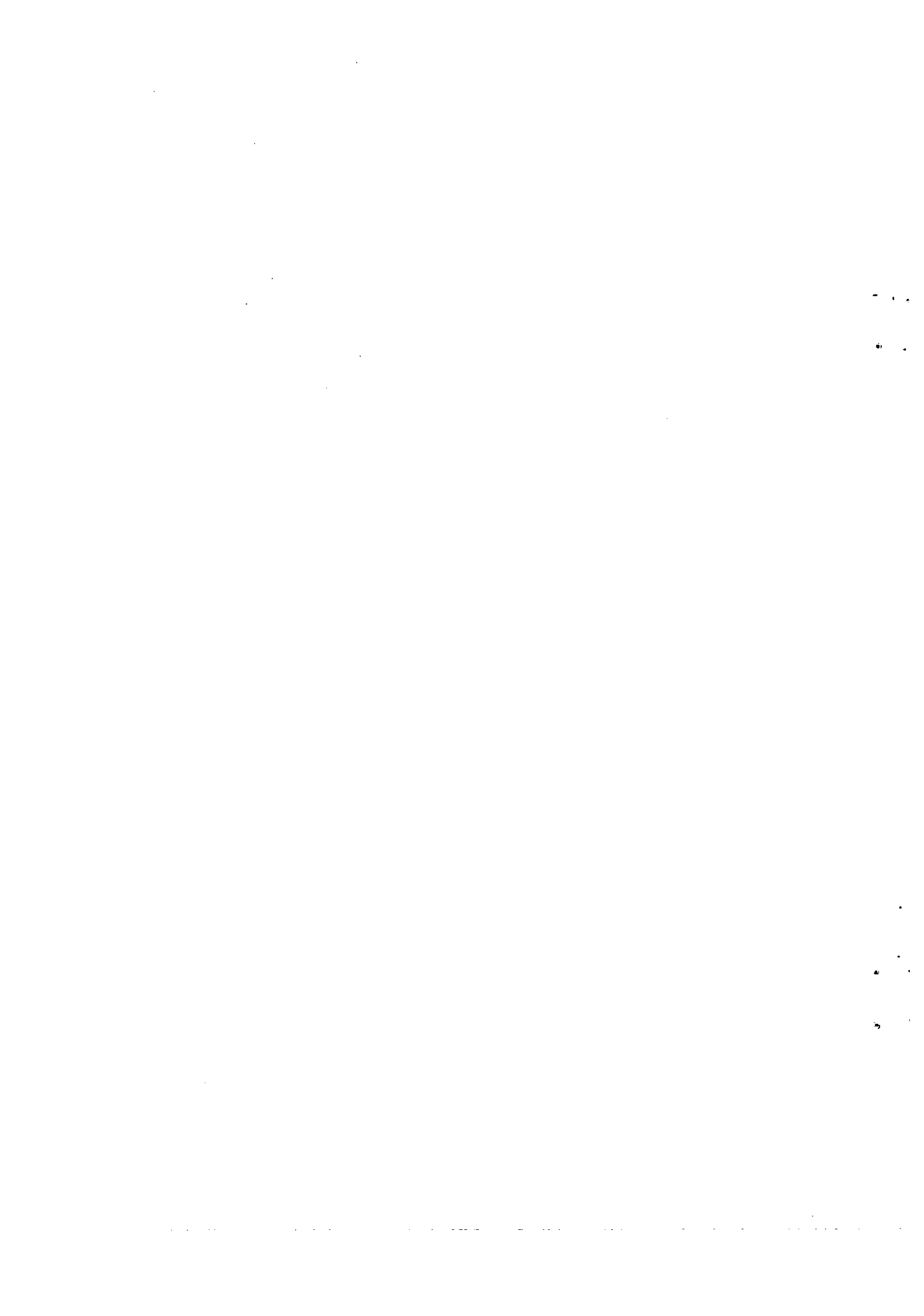
ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL.
GASTO TOTAL POR EMPRESAS, (1) 1965, 1970, 1971, 1978, 1979, 1980 a 1981

	1965		1970		1976		1978		1979		1980		1981	
	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%
PENEX	9 239	33.8	20 030	31.5	72 440	26.5	193 232	35.2	269 760	39.0	512 825	44.8	605 975	43.5
SISTEMA ELECTRICO	5 289	19.4	13 707	21.6	56 029	20.4	104 096	19.0	105 275	15.3	189 442	16.6	202 457	14.5
SUBTOTAL	14 528	53.2	33 737	53.1	128 459	46.9	297 328	54.2	375 035	54.3	702 267	61.4	808 432	57.9
SEGURIDAD SOCIAL Y VIVIENDA	5 643	20.7	13 991	22.0	54 943	20.0	92 347	16.8	117 275	17.0	165 897	14.5	185 662	13.2
SUBTOTAL	20 171	73.9	47 728	75.1	183 412	56.9	389 675	71.0	492 310	71.3	868 164	75.0	994 099	71.1
SISTEMA FERROCARRILES	2 957	10.8	6 368	10.0	18 606	6.8	27 930	5.1	35 917	5.2	50 867	4.4	56 997	4.1
CONSUMO	4 905	7.0	4 583	7.2	22 504	8.2	53 339	9.7	53 612	7.8	76 309	6.7	138 663	9.9
GRUPO SAHAGUN	-	-	-	-	10 912	4.0	14 521	2.7	29 304	4.2	30 416	2.7	37 362	2.7
TERMITEX	-	-	-	-	8 510	3.1	18 112	3.3	23 749	3.5	33 944	3.0	58 725	4.2
SICARTSA	-	-	-	-	4 004	1.5	5 013	0.9	8 727	1.3	10 850	0.9	12 921	0.9
OTROS	2 271	8.0	4 868	7.7	26 299	9.5	39 260	7.3	16 925	6.8	73 312	6.4	96 652	7.1
TOTAL	27 304	100.0	63 547	100.0	274 237	100.0	548 850	100.0	690 544	100.0	1 143 862	100.0	1 397 434	100.0

1/ Incluye transferencias del Gobierno Federal

2/ Preliminar

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1965-1971



2. FUNCIONES ACTUALES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN LAS
ECONOMIAS NACIONALES

Desde su origen, el Estado ha incidido en las actividades de la sociedad de la que surge. El tema de la evolución de la intervención del Estado, ha sido analizada por los principales estudiosos de las cien---cias jurídicas, económicas y sociales, desarrollándose diversas teorías que tratan de explicar y aún de-sustentar la acción del Estado.

La complejidad de las actuales sociedades, el aumen-to de la población, sus grandes necesidades y el im-perativo de generar bienes y servicios que atiendan-a su satisfacción, ha venido implicando una mayor --participación del Estado en las actividades encaminadas a la obtención de dichos satisfactores.

En este sentido, el Estado ha requerido diferenciar-sus acciones, entre aquellas propias de gobierno y -las que tienen relación con las actividades de servicio y productivas. Por lo tanto, para dar cumpli---miento a su objetivo de regular y dirigir los proce-

tos económicos, el Estado ha creado a las empresas -
públicas.

a) DEFINICION Y DELIMITACION DEL CAMPO DE ACCION DE LAS
EMPRESAS PUBLICAS.

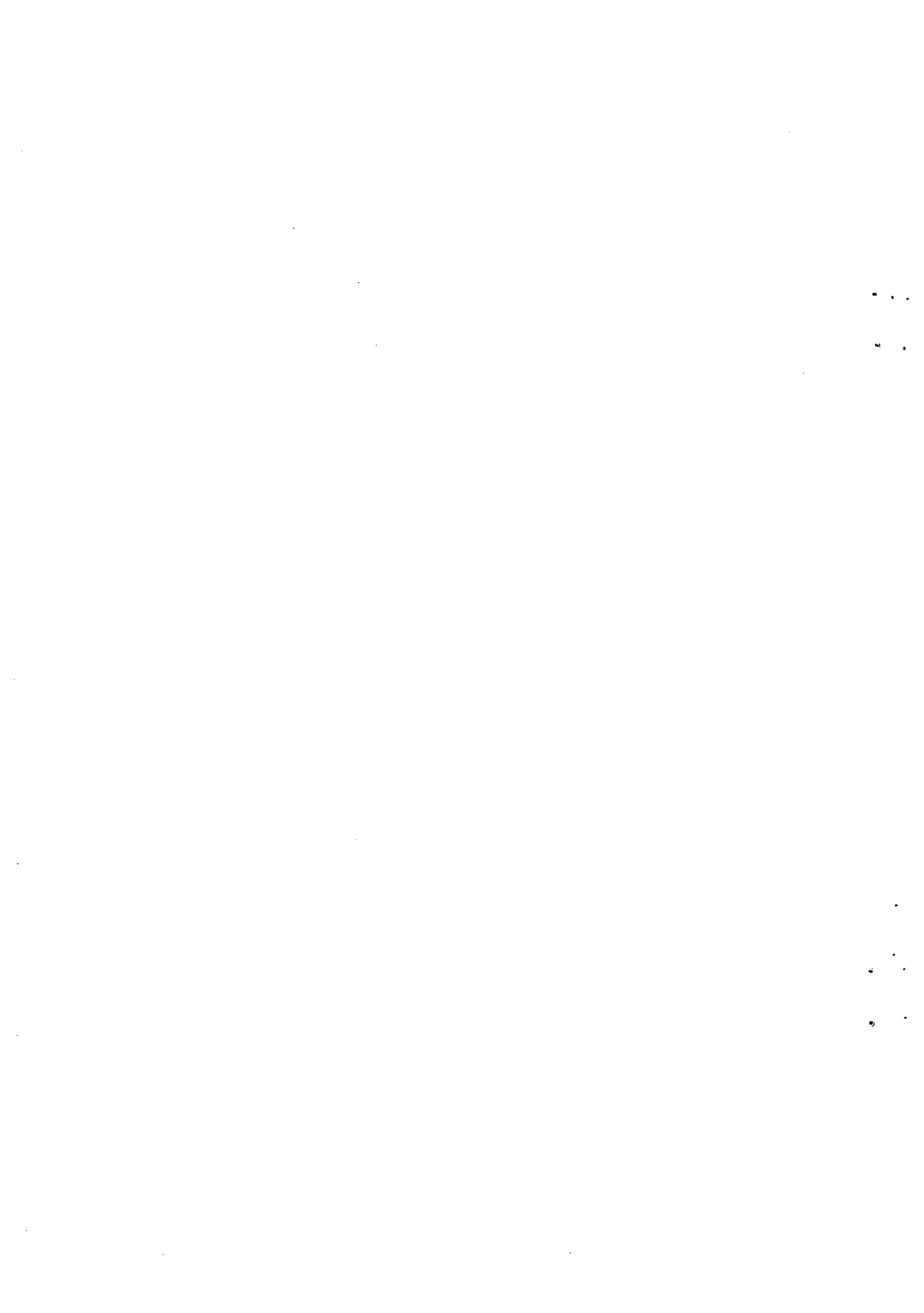
En México, el Estado se ha fijado como política la -
atención preferente a las principales actividades --
económicas, por lo que existe un amplio y diversifi-
cado campo de acción; las características que han --
condicionado su participación en los distintos sector
es se ubican esencialmente en los siguientes aspec-
tos:

- Magnitud de las inversiones requeridas.
- Servicios Públicos de interés general.
- Posición estratégica de las actividades den--
tro de la economía en su conjunto,
- Baja rentabilidad y elevado riesgo de la pro-
ducción de bienes y servicios que resultan indi
ispensables para el funcionamiento de la econo
mía.

- Abastecimiento de productos básicos, por cuya dependencia se vería afectada la soberanía nacional.

Como puede apreciarse, existen distintas funciones - que el Estado Mexicano se ha propuesto cumplir a través de sus propias empresas, en el desarrollo de la actividad económica. Asimismo, la diversificación - del campo de acción en que intervienen las empresas - del sector público, es el resultado de su propia capacidad de gestión, y del papel protagónico que la - legislación le ha conferido al Estado para que asuma el carácter de rector en la orientación de la economía nacional.

En este sentido, a partir de 1976 y más específicamente al inicio de la presente Administración, se ha considerado pertinente la definición, en el orden legal y administrativo, de la necesidad de la rectoría del Estado en el proceso económico, de la existencia e interés en el desarrollo de la economía mixta y de la jerarquía que los distintos componentes de la sociedad civil deben tener en el proceso productivo.



dico-administrativa: la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; estas dependencias carecen de personalidad jurídica propia, por lo que todos sus actos son realizados a nombre del titular del Poder Ejecutivo, quien detenta la personalidad jurídica del Estado.

La Administración Pública Paraestatal, está integrada por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Minoritaria y Fideicomisos. Las entidades paraestatales están dotadas de personalidad jurídica y patrimonios propios y actúan con cierto grado de autonomía orgánica, técnica, funcional y financiera. Enseguida se define genéricamente cada una de ellas:

- Organismos Descentralizados.- Son las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios, -

cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten, siempre que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorgue o aporte el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico. Además, que su objeto o fines sean la -- prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.

- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.- Son aquellas en que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados una o más instituciones nacionales de crédito, seguros o de fianzas, o -- uno o más fideicomisos, considerados conjunta o separadamente, aporte o sean propietarios del - 50% o más del capital social. Asimismo, que en la constitución de su capital, se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal. Además, ---

cuando al Gobierno Federal, corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo de Gobierno; designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organo del gobierno equivalente.

- Empresas de Participación Estatal Minoritaria.- Son los organismos en los que una o varias empresas de participación estatal mayoritaria con siderados conjunta o separadamente, o uno o más organismos descentralizados, posean acciones o partes de capital que representan menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

- Fideicomisos.- Son las entidades que se establecen a través de una persona física o moral, llamada fideicomitente, que destina ciertos recursos o capital a la realización de un fin determinado y encomendando dicha realización a una institución fiduciaria. El fideicomitente único del Gobierno Federal es la Secretaría de Programación y Presupuesto y los bancos las fiduciarias.

La estructura administrativa que adoptan las entidades paraestatales, la composición de su capital o de sus órganos directivos, se deriva principalmente de la interpretación de las tres leyes comentadas.

Como se ha mencionado anteriormente, son muchas las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por lo que, para dar congruencia y facilitar una mayor eficiencia funcional en apoyo a los objetivos básicos de política económica, se decidió organizarlas sectorialmente.

La sectorización significa la agrupación convencional de las entidades, bajo la coordinación de una dependencia, cabeza de sector, con actividades afines. Este coordinador sectorial es responsable de planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades agrupadas en su sector; e inspeccionar los sistemas y procedimientos de sus entidades.

A su vez para dirigir y planear en forma global las actividades de la Administración Pública Federal, -- los sectores administrativos se agrupan en Sectores de Actividad Económica y Social, a fin de analizar sectorial y globalmente las actividades gubernamentales.

De esta manera, las 18 dependencias centralizadas y las 840 entidades paraestatales se agrupan en 16 sectores administrativos, que permiten ordenar verticalmente la planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y organización de la Administración Pública, que a su vez se integraron en 12 sectores de Actividad Económica y Social, que permiten -- establecer una coordinación horizontal tendiente a -- compatibilizar globalmente las actividades económicas.

Adicionalmente, en el mes de mayo del presente año, se ha emitido un Acuerdo que precisa el funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con la Administración Pública Centralizada.

En él se señala la competencia y responsabilidad de la Administración Pública Centralizada y de la Paraestatal en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de las operaciones de las entidades.

Además, en dicho acuerdo se detalla la integración de los órganos de gobierno de las empresas, así como las responsabilidades que en ellos compete a la --

Administración Pública Centralizada. En resumen se destaca la relevancia del Sector de Empresas Estatales (SEE) como instrumentos esenciales en el cumplimiento de la función rectora del Estado en el desarrollo económico y social.

Por otra parte, y en otro Acuerdo emitido simultáneamente se señalan al SEE los lineamientos específicos que permitirán la elaboración de sus programas en el contexto de la política económica nacional establecida por el Estado, siendo los aspectos de mayor prioridad el apoyo a la transformación estructural de la economía a través de la elevación de la productividad y del empleo, superando la actual situación financiera y aumentando la generación de divisas así como su uso más racional. En el propio acuerdo se anotan las atribuciones que corresponden a las distintas dependencias del Ejecutivo Federal y a las empresas.

c) FUNCIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

En México las empresas públicas tienen funciones que permiten la consecución de objetivos que el Estado se ha fijado, destacando aquellos que permiten

orientar a la economía y satisfacer las necesidades de los grupos mayoritarios. En la enumeración de estas funciones resaltan las siguientes:

- Abastecimiento de Bienes y Servicios Básicos para la Producción.- Estas empresas tienen por meta principal elaborar bienes y entregar insumos o servicios, en algunos casos a precios de costo, a las demás empresas y sectores de la economía que requieren un fuerte apoyo para alcanzar el nivel de crecimiento previsto. Son ejemplos: Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., Fertilizantes Mexicanos, S. A., Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

- Abastecimiento de Bienes y Servicios de Consumo.- Estas entidades públicas se orientan a otorgar bienes y servicios de primera necesidad a la mayoría de la población de las principales ciudades, como de las zonas rurales del país. Estas unidades realizan actividades considerando las fases del proceso productivo, desde la elaboración del bien hasta su almacenamiento, transporte y distribución. Entre las empresas de este tipo destacan la Compañía Nacional de

Subsistencias Populares y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

- Asistencia Social.- Son aquellas paraestatales cuya actividad sobresaliente es la de otorgar servicios médicos y de seguridad social a los grupos de trabajadores. Son ejemplos de estas entidades el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Funciones Redistributivas.- Estas empresas controladas por el Gobierno Federal, tienen por actividad específica vender bienes o servicios a bajo costo a grandes núcleos de población, logrando con ello el derrame hacia las grandes masas de población. Destaca dentro de este rubro las dedicadas al transporte, como es el caso del Sistema de Transporte Colectivo (METRO) y Productos Pesqueros Mexicanos.

- Situación Estratégica de la Empresa.- Las entidades paraestatales agrupadas bajo este rubro, son aquellas que tienen como función concreta -

la elaboración de bienes de consumo intermedio o final, considerados por el Estado como fundamentales en la industria mediana o pesada y que inciden en la economía en el mediano y largo -- plazos. Dentro de estas empresas, se tienen -- ejemplos como el de SIDERMEX, Uranio Mexicano, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional.

- Generación de Divisas.- Estas entidades públi cas son aquellas que se dedican a promover nuevas líneas de productos y en financiar e incrementar la exportación de bienes y servicios en áreas donde ya se realiza. Deben incluirse tam bién aquellas paraestatales que se dedican a la producción de insumos, maquinaria y bienes de - importación con el objeto de subsistir su adqui sición en el exterior, logrando con ello ahorro de divisas lo que redundará en la balanza de pa gos. Son ejemplos el Instituto Mexicano de --- Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y algunos fondos especializados.

- Fomento a la Producción.- Estas unidades se - distinguen por el apoyo e impulso que otorga a-

a los factores que repercuten directa o indirectamente en el proceso productivo, tanto para la producción de bienes de primera necesidad como de insumos, bienes o servicios de consumo intermedio y finales. Son ejemplos el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Instituto Mexicano del Café y Nacional Financiera, S. A.

Esta enumeración de las funciones de la empresa pública se ha hecho sólo en sentido enunciativo, ya que existen muchas empresas paraestatales no mencionadas que realizan una parte del proceso de producción, transporte o distribución de los bienes y servicios que es función principal de las grandes empresas públicas y privadas, pero no por tal razón deja de tener importancia.

3. DESARROLLO HISTORICO DE LA GESTION DEL SECTOR DE
EMPRESAS DEL ESTADO

La gestión del Sector de Empresas del Estado, propiamente empezó a darse a partir del momento cuando se cimentaron las bases de su estructuración a mediados de la década de los años treinta, cuando se perfila decididamente la estabilidad institucional y el régimen gubernamental empieza a atender de manera globalizadora la conducción de la economía nacional, mediante la creación del Primer Plan Nacional de 1934 - 1940.

La gestión del sector paraestatal se ha llevado a cabo mediante diversos mecanismos de planeación y control que la Administración Pública ha implantado para la consecución de los objetivos y metas asignados a estas entidades.

Hasta los años cuarenta la gestión del sector paraestatal no obedeció a una política integral, de tal manera que -- esta primera etapa fue casuística y desarticulada.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial empieza a adoptarse, en cierta forma, el planeamiento y control del SEE; en -- 1947 se crea el primer recurso de carácter jurídico en -- donde se definen los diversos componentes del sector paraestatal en el ámbito del derecho administrativo mexicano, esto es, se emite la Ley de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Mediante esta Ley se otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y vigilar las operaciones de estas empresas, y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa correspondía revisar y formular los contratos de obras e inspección.

La disposición de la Ley respecto al Control enumeraba factores prácticamente referentes al control del gasto de las empresas, manifestados en una serie de requerimientos consistentes en: solicitud de informes financieros de las empresas; señalamiento de responsables del manejo y operación de los bienes; sobre la autorización y cancelación de créditos.

Surgen también otros instrumentos, mecanismos y acciones que se manifiestan como controles de diversos tipos, que giran alrededor de la idea del presupuesto como instrumento central de ordenación.

Pero sin duda fue en este período cuando se probó la capacidad de diversas entidades públicas, para no sólo controlar el gasto de operación e inversión de las entidades paraestatales, sino trascender a la ejecución del ejercicio de la planeación y la coordinación de las actividades de estos organismos descentralizados.

Para 1948 se procedió a instrumentar la facultad de controlar y vigilar a las empresas públicas según la Ley de Control mediante la creación de la Comisión Nacional de Inversiones. Fue un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que registraba un total de 70 empresas sometidas a supervisión y control.

Su existencia fue efímera, desapareció en 1949 y para reemplazar sus actividades la Secretaría de Hacienda estableció mecanismos de control y vigilancia. Operaron con esta responsabilidad la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y dos Comisiones, la Nacional Bancaria y la Nacional de Seguros.

Con la facultad y responsabilidad que la Ley de Control le daba a la Secretaría de Hacienda, en 1952 se decidió crear el Comité de Inversiones para auxiliarse en el cumplimiento de sus funciones; a través de este Comité se - -

exigió a los Organismos Descentralizados y empresas públicas, la elaboración y presentación de sus programas de inversiones para el sexenio 1953 a 1958.

En 1954 para apoyar al Comité de Inversiones se publicó un nuevo Decreto para la elaboración del Programa Coordinado de Inversiones, mediante el cual las empresas estaban obligadas a presentar la información requerida por el Comité de Inversiones.

Sin embargo, a pesar de que el Comité de Inversiones no fue prácticamente un organismo operativo, se dice que llegó el momento que sobrepasaba los límites de la Secretaría de Hacienda, lo que desde el punto de vista político afectaba las relaciones de las Dependencias, por lo que se decidió trasladar su dependencia directamente al Presidente de la República, pasando con el nombre de Nueva Comisión de Inversiones (7-IX-1954).

Sus propósitos eran estudiar los proyectos de inversión de las empresas, para poder presentar al Ejecutivo su - -

programa coordinado de inversiones públicas; la comisión sancionaba las inversiones a realizar y se señalaba el papel de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.

Fue a raíz de la eficiencia con que operó esta Comisión, que se pensó para 1958 la creación de una Secretaría que atendiera a este sector paraestatal.

El 23 de diciembre de 1958 se dio a conocer la disposición de la creación de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Con estas nuevas dependencias el Gobierno Federal delegó la facultad de implementar técnicamente el Plan del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, pero además, coordinar los programas de Inversión, planear y vigilar los correspondientes a las empresas públicas.

La Secretaría del Patrimonio Nacional se encargó de intervenir en adquisiciones, en el gasto sobre construcción, instalaciones y reparaciones realizadas por todo el Gobierno Federal.

En 1965 se modifica la Ley para el Control de Organismos y Empresas de Participación Estatal, que fortalece las facultades de control y de vigilancia del sector paraestatal, al responsabilizar para esta tarea a tres Secretarías de Estado: Secretaría de Patrimonio Nacional; Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Presidencia.

Con este nuevo triángulo de vigilancia y control se procuran someter a coordinación los programas anuales de operación de las empresas, mediante el control que enfatiza la supervisión de etapas estratégicas del proceso administrativo y planeación del gasto público.

Se introducen medios y técnicas para captar la información, así como la técnica de Presupuestos por Programas para que las empresas pudieran ir cumpliendo los objetivos previstos; se registró a los proveedores; contratistas del sector público y se practicaron auditorías externas.

En este nivel de desarrollo histórico de la gestión del SEE, se culminó con la participación en los Consejos de Administración que operaron como órganos colegiados del Gobierno para analizar y evaluar los presupuestos y programas de las empresas públicas; también se establecieron a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional los controles de los contratos y obras públicas.

Considerándose como medio para ejercer el control sobre el sector Paraestatal, el control de adquisiciones; las auditorías; los diagnósticos administrativos y la difusión de la situación financiera y técnica de las empresas.

La siguiente etapa se caracterizó por la dinámica de la Administración Pública para realizar coherencia y dirección a las actividades del sector paraestatal en su conjunto.

En este período, que convencionalmente abarca de 1960 hasta 1976, se empezó a configurar el sistema de planeación, con diversos grados de maduración y exploración en este aspecto.

Se puede determinar su inicio con la implantación del Programa de Inversiones 1960-64, que establece la obligación de que las empresas públicas elaboren sus programas de inversiones para el período del Programa General, cuyo objetivo era acelerar el Desarrollo Económico y Social del país mediante la coordinación entre las inversiones públicas y privadas.

El órgano facultado para ejercer el aspecto operativo fue la Comisión Intersectorial para la Planeación Económica y Social.

En 1962-64 se formuló un Plan de Acción Inmediata que prácticamente fue el primer ejercicio de la Comisión, no obstante que sus trabajos de planeación marcaron el inicio en la formulación de programas de desarrollo económico, su difusión no salió del marco de operación de las Secretarías encargadas.

Posteriormente con el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, las empresas públicas siguieron elaborando sus programas de inversiones, para que se vincularan a los objetivos de la política económica nacional, en términos de incrementar el PNB buscando a la vez mejorar la distribución del ingreso.

Siempre con el propósito de buscar reformar las actividades de los órganos públicos, surge la Subcomisión de Inversión Financiamiento, con la encomienda específica de elaborar los Planes de Desarrollo Económico y Social, así como de externar su opinión técnica en apoyo a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia en sus tareas de programación del Sector Público.

En 1971 se acordó la creación de Unidades de Programación que funcionaban al interior de los órganos centrales de asesoría y de cada institución paraestatal.

Otro de los engranes que fortaleció el sistema de Planeación fue la creación de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, con ella se amplió el control que ejercía la Subcomisión de Inversiones-Financiamiento, dando continuidad y ritmo a la evaluación de las asignaciones del gasto presupuestal. De ella surgieron las disposiciones de avanzar sobre el Presupuesto por Programas y dar al presupuesto una orientación regional.

Formalmente se decide en el año de 1975 que se estudie a fondo la posibilidad de sustituir el tradicional presupuesto por el de orientación programática, es decir que

el Sector Público tanto Central como Paraestatal realice su gasto conforme a programas y subprogramas, presentando sus objetivos, metas, unidades, costos y responsables de la ejecución.

Para cerrar esta etapa del proceso de gestión global hay que señalar la creación de cuatro comisiones sectoriales que permitieron asegurar los aspectos de programación y coordinación sectorial:

- a) Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1970).
- b) Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1973).
- c) Comisión Nacional de Energéticos (1973).
- d) Comisión Mixta de la Industria Textil de Algodón (1975).

Después de este período, donde ya se tiene la decisión de incrementar la planificación y la promoción que dé control para consolidar al sector paraestatal, se llega a la implantación del Sistema Nacional de Planeación Nacional.

De 1976 a 1982 se desarrollan los trabajos sobre la reforma de la Administración Pública, por lo que se procedió a revisar las políticas y mecanismos de planeación, programación, control y evaluación del sector paraestatal.

En el marco jurídico-administrativo, se realizaron cambios con vista a que en años posteriores se pueda realizar una política general y una adecuada programación sectorial.

En 1976 se crea la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto con la que surgen ya en forma de sistema las actividades de programación y presupuestación. Con estas actividades prácticamente se da un giro a la gestión global del SEE, ya que en la práctica, anteriormente estaba orientada a controlar y vigilar las operaciones técnicas, financieras y administrativas de las empresas públicas.

Salen a la luz pública principalmente cuatro disposiciones legales que sancionan las actividades de planeación y coordinación del sector paraestatal, éstas son:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

3. Ley General de Deuda Pública.
4. Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores (17-I-77).

Con las leyes anteriores se presentan nuevas condiciones para las entidades paraestatales, ya que se incorpora un capítulo específico en la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal; surge una nueva reasignación de responsabilidades y funciones por Secretarías y Departamentos de Estado y se agrupa sectorialmente a las entidades paraestatales.

Se dan lineamientos generales para la coordinación sectorial y se establecen los coordinadores sectoriales que serán los encargados de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Quedaron definidos 16 sectores, en donde según las atribuciones que otorga el acuerdo de sectorización de las paraestatales, su opinión indicará a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que someta a consideración del Ejecutivo las modificaciones de estructura y base de

organización de las empresas públicas para el mejor desempeño de sus funciones.

En 1982 se procura instrumentar una mayor coordinación que permita elevar la eficiencia productiva del SEE y vincular de manera más estrecha su actividad a los objetivos del desarrollo económico. Se crea la nueva Secretaría de la Contraloría que suma sus esfuerzos de control y vigilancia -- con entidades globalizadoras como la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda, responsables de la administración del gasto y del financiamiento, -- respectivamente. Se transforma la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal que tiene la responsabilidad de administrar las políticas del Sector Central a -- través de las empresas del Estado. Se transformó y dinamizó la Comisión Gasto-Financiamiento como órgano que vincula la administración del presupuesto y el programa financiero y por último se transforma a la Secretaría de Comercio en la nueva Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que procura llevar a efecto la promoción de nuevas inversiones en la economía nacional.

En resumen, la Administración Pública ha procurado ejercer la gestión general del Sector Paraestatal, dentro del marco de los principios constitucionales y la promulgación de un ordenamiento jurídico, específico para el sector, que se ha orientado a fortalecer los controles de gasto e inversión, la presupuestación programática y los diversos instrumentos con que se operan los planes de desarrollo.

4. SITUACION ACTUAL DE LA PLANEACION Y CONTROL DEL
SECTOR PARAESTATAL

a) EL MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION Y CONTROL DE
LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Las empresas públicas en México desempeñan un papel relevante en la actividad económica, debido a que son un instrumento para orientar y promover el proceso de desarrollo integral hacia la consecución de los objetivos nacionales.

La importancia del sector paraestatal, se manifiesta a través de las múltiples actividades en que participa, que como ya se mencionó atienden lo siguiente: la producción de insumos básicos y estratégicos para el desarrollo; la dotación de infraestructura y servicios; y la comercialización y distribución de productos básicos para la sociedad, entre otras.

Este papel asignado a las empresas públicas, ha hecho necesario que el Estado instrumente mecanismos que le permitan planear y controlar las actividades

de dichas empresas, en el marco de un sistema nacional de planeación, de tal manera que se alcancen los objetivos y metas para los cuales fueron creadas o absorbidas por el sector público.

La Administración Pública Federal consideró necesario vincular, los objetivos y metas del Gobierno -- con los propósitos particulares de cada sector o empresa, a fin de que el papel del sector paraestatal sea desempeñado de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la sociedad.

Este hecho ha dado lugar a que el Estado establezca una serie de ordenamientos administrativos y jurídicos, que reglamenten el proceso de planeación y control, mismo que aunado al cuerpo legal de reglamentación de orden mercantil y civil, constituye el -- marco normativo general que vincula al sector paraestatal con la Administración Central.

Se establecen así los mecanismos para que el sector pueda coordinar sus acciones, tanto con las demás -- dependencias del Ejecutivo como entre los diferentes sectores que conforman la administración paraestatal, esto ha permitido una mayor integración de -

sus actividades y un mejor rendimiento y aprovechamiento de sus recursos.

El marco normativo que sustentan las actividades de planeación y control lo constituyen los siguientes ordenamientos legales: Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Ley General de Deuda Pública y dos Acuerdos del 19 de mayo de 1983, en donde se norman las relaciones del Sector Paraestatal y el Ejecutivo Federal.

En diciembre de 1982 se decreta la ley para establecer las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, y con ella encauzar las actividades de todo el sector público.

En esta Ley de Planeación se establece que las entidades paraestatales, deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la economía nacional.

Para ello se establece el siguiente mecanismo:

- Participar en la elaboración de los programas sectoriales.
- Elaborar su respectivo programa institucional o interno.
- Elaborar los programas anuales que vinculan de manera práctica los programas sectoriales e institucionales.
- Verificación periódica de los programas señalados con sus resultados obtenidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, entre otras disposiciones, los siguientes señalamientos relacionados con el proceso de planeación y control:

- Se agrupan sectorialmente a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por actividades afines, con lo que se agiliza la aplicación del proceso de programación, presu pu estación y evaluación.

- Se establecen dependencias cabeza de sector - las cuales coordinan a empresas con actividades similares, siendo este coordinador responsable de la planeación, vinculación y evaluación de las funciones de las entidades asignadas.

- Se designan dependencias globalizadoras normativas, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la recién creada Secretaría de la Contraloría de la Federación, cuyas funciones a este respecto son las de emitir lineamientos y directrices a los coordinadores sectoriales, para que las transmitan a todo su sector, logrando con esto la vinculación entre cada sector con los objetivos, estrategias y políticas globales.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público define que la asignación del gasto deberá formularse en base a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución.

En lo que hace a la planeación financiera, la Ley - Orgánica de la Administración Pública y la Ley de - Deuda Pública, definen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participa en la determinación de los ingresos del Sector Paraestatal, a través de la definición de precios y tarifas, y en los esquemas de financiamiento, tanto internos como externos.

La misma dinámica del proceso de desarrollo ha impulsado al Estado hacia una búsqueda constante de - la modernización de estos mecanismos y procedimientos, en este sentido la presente administración ha expresado una constante preocupación que se ha traducido en la expedición de leyes, decretos y reformas, con normas y principios básicos, para dar congruencia tanto de responsabilidades como de campos de acción y en consecuencia diseñar nuevos mecanismos de planeación y control.

En los Acuerdos de mayo 19 de 1983, referidos al -- Sector Paraestatal, se norman las relaciones entre este sector y el Ejecutivo Federal así como la defi nición de funciones con las que el sector deberá -- apoyar los programas de reordenación económica.

Con estas disposiciones se pretende asegurar la eficiencia y honestidad en la gestión de las empresas públicas, procurando lograr una mayor coherencia operativa, evitar duplicidades de funciones y en conjunto lograr una mayor autonomía operativa, financiera y administrativa.

Estos acuerdos persiguen también el fortalecimiento de las dependencias encargadas del control y evaluación de las acciones de la Administración Paraestatal, para ello encomienda a la Contraloría General de la Federación la vigilancia y aplicación de lineamientos y políticas encaminadas a fortalecer los controles programáticos presupuestarios, contables y de auditorías existentes.

Los mecanismos aquí señalados presentan ciertas características, por lo que su nivel de normatividad está en función directa del grado de participación que tenga el Estado en el capital social de las empresas u organismos descentralizados.

Así para los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, el gobierno tiene la capacidad de planear sus activida-

des y también de aplicar los mecanismos de control- que precise el sector central. En tanto que las em presas de participación estatal minoritaria norman- su relación con el Gobierno Federal conforme a las- disposiciones legales vigentes.

b) ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA PLANEACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ADMINISTRACION DE LA PO LITICA ECONOMICA.

- Adecuación de las Empresas Públicas a los Objeti vos de Política Económica y Social.

El Sector Paraestatal constituye uno de los instru- mentos básicos más importantes mediante el cual el- Estado impulsa y orienta el proceso de desarrollo, - por lo que, para asegurar que las actividades de -- las empresas públicas se orienten a la consecución- de los objetivos nacionales, el Estado requiere con tar con mecanismos de planeación y control de sus - operaciones.

La conformación del sector paraestatal no ha sido - un hecho casual o arbitrario sino que ha respondido

a necesidades concretas e históricas derivadas del dinamismo propio del desarrollo socioeconómico del país.

En la actualidad el Sector Paraestatal participa en una gran variedad de actividades estratégicas que le permite al Estado ejercer la rectoría en el proceso de desarrollo para alcanzar objetivos generales tales como crecimiento, empleo, distribución del ingreso, control de la inversión, así como objetivos y medios específicos relacionados con la descentralización territorial de la actividad económica, la integración y modernización industrial, el impulso al sector agropecuario, la promoción de exportaciones, la consolidación del proceso de sustitución de importaciones, la dotación de servicios de educación, vivienda y salud y la producción de productos básicos.

La composición del Sector Paraestatal debe constituir un factor dinámico y flexible que pueda adaptarse a los requerimientos que el mismo proceso de desarrollo va generando y a las características propias de la política económica que en un momento determinado se esté ejerciendo. En México, como

se ha mencionado anteriormente, la conformación -- del sector paraestatal ha estado orientada a la -- participación en actividades estratégicas, al im-- pulso de actividades de interés nacional, a la su- presión de monopolios u oligopolios que afecten la operación eficiente del sistema económica, y a la- producción y comercialización de productos básicos, otro factor que ha determinado la integración del- sector ha sido la adquisición de empresas, princi- palmente industriales, que afrontan graves desequí- librios financieros. pero que, por su actividad y - la necesidad de mantener los niveles de empleo, se- ha considerado necesario continuar su operación.

Cabe destacar que hasta el momento, no obstante -- que la integración del Sector Paraestatal ha res-- ponde a circunstancias históricas, el país no ha tenido experiencias de desestatización; sin embar- go, en los esfuerzos por vincular más estrechamen- te el papel de la empresa pública con la política- económica, existe la posibilidad de que algunas de dichas empresas que se consideren con una menor im- portancia relativa en la consecución de los objeti- vos nacionales y que actualmente demanden recursos

financieros que pudieran emplearse en sectores estratégicos para el desarrollo, pudieran incorporarse al ámbito de los sectores privado y social.

Es necesario subrayar que en todo caso la enajenación de empresas públicas se condicionará al cumplimiento de diversos criterios entre los que destacan el mantener en operación y crecimiento a la empresa, que no participe en la formación de monopolios u oligopolios, que participen en ella un amplio número de accionistas y que no participe en forma mayoritaria en capital extranjero, entre otros.

Por otra parte, con el objetivo de llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso de planeación, control y administración de las operaciones del sector de empresas públicas, recientemente se han establecido disposiciones en donde se fijan criterios y directrices para que las empresas públicas se fusionen o agrupen en subsectores por ramas de actividad afines, propiciando una mayor coordinación entre sí con una adecuada participación en el proceso de planeación. Adicionalmente, se intenta lograr una estructura que sea factor que impulse la eficiencia y reduzca los costos de operación.

Además en estas disposiciones se definen criterios para la liquidación, venta y cesión de entidades públicas, así como lineamientos para propiciar la participación minoritaria de los sectores privado y social en dichas empresas.

Este marco de criterios se ha establecido con el objeto de que las empresas del Estado mejoren su estructura financiera, al suprimirse su participación en empresas ineficientes o que actúen en campos secundarios para el interés nacional y permitiendo superar obstáculos estructurales que afectan empresas estratégicas y amplían su presencia en áreas prioritarias para el desarrollo.

- Conflicto Entre las Necesidades de Control del Gobierno y de Autonomía de las Empresas Estatales.

En este sentido, es preciso señalar que no existe conflicto en sí entre las necesidades de control por parte del Gobierno hacia las empresas del Estado y su autonomía operativa y financiera. Sin embargo surgen ineficiencias en el control de las --

empresas paraestatales cuando se pretende un control excesivo y detallado, que no responde a la dinámica de las actividades propias de una empresa o cuando no se cuenta con la suficiente infraestructura administrativa y un marco de criterios bien definidos por parte de las dependencias centrales cuya función es llevar a cabo dicho control.

Los sistemas de control de las empresas públicas son indispensables para asegurar que sus actividades estén orientadas a los objetivos y metas asignadas y en coordinación con el papel para los cuales fueron creadas. Por esta razón, para alcanzar adecuados niveles de eficacia y eficiencia de los sistemas de control, éstos deberán dirigirse al logro de objetivos sustantivos por parte de las empresas, evitando el empleo de mecanismos de control excesivos en cuestiones irrelevantes que en un momento dado pueden afectar la operación normal de estas unidades productivas.

Es necesario evitar en el proceso de control las limitaciones provocadas por la falta de especificidad de las normas jurídicas respecto al mando y la

jerarquía sectorial por lo que habrá de precisarse claramente la frontera entre el nivel global y el sectorial para controlar a las empresas. Además, debe establecerse un marco de sanciones administrativas por incumplimiento de los objetivos y metas asignadas, para lo cual será necesario vincular en forma clara y precisa las acciones que es necesario desarrollar con los responsables de llevarlas a cabo.

En México recientemente se ha creado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyos objetivos son fijar, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública, la instrumentación de las normas de control, inspección y evaluación, así como proponer programas de mejoramiento de la gestión gubernamental en los distintos niveles de la misma.

A su vez las empresas públicas tienen la obligación de establecer con base en los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Coordinador de Sector, los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e infor-

mación que permitan el seguimiento permanente y el diagnóstico de las actividades programático-presupuestales a cargo de la entidad.

- Competencia o Complementariedad Entre Empresas Estatales y Privadas.

En México la intervención del Estado en la economía se haya sustentada en la Constitución de acuerdo a un sistema de economía mixta, en donde se establece la concurrencia de los sectores público, social y privado, en la consecución del desarrollo nacional.

En ella se le confirió al Estado la responsabilidad de rector en el proceso económico, sometiendo éste a criterios de interés público, así la rectoría del Estado en la economía permite apoyar y promover a los diversos sectores participantes en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios.

Recientemente se han precisado aún más los campos de acción de los diversos sectores que intervienen

en la economía nacional, mediante reformas a los -
Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, al defi-
nirse claramente las atribuciones del Estado en ma-
teria económica. En lo que concierne al sistema -
de economía mixta se establece que el sector públi-
co tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégi-
cas que la Constitución especifique. Asimismo, --
para el mejor desempeño de las funciones asignadas
a las empresas y organismos descentralizados que -
se ubican en áreas estratégicas, la ley definió --
nuevas formas de participación, conservando el Es-
tado en todo tiempo el control sobre la conducción
y operación de las mismas.

En áreas prioritarias también se establece que el-
sector privado podrá participar conjuntamente con-
el sector social o público, para impulsarlas y or-
ganizarlas.

Se le reconoce así al sector privado su función --
social, y se establecen las condiciones favorables
que permitan el desarrollo de empresas privadas cu-
yos objetivos se sujeten al interés público.

De esta manera, queda de manifiesto que las empresas paraestatales no tienen como finalidad competir con las empresas privadas, sino que por el contrario, aquellas han permitido una situación propicia para el mejor aprovechamiento de las potencialidades del sector privado.

Es posible apreciar en los diversos sectores en que participa el Estado el decidido impulso que ha dado a las empresas privadas, esto ha sido en algunas ocasiones a través de precios y tarifas por debajo del costo de mercado, aunque en la actualidad esta tendencia se ha modificado, siendo a la fecha más selectiva, buscando apoyar a los sectores que realmente lo requieran.

Un ejemplo de este caso lo constituye la industria petrolera y petroquímica, que ha favorecido la creación de polos de desarrollo en diversas zonas del país, mediante el suministro de sus productos a precios diferenciales a las industrias que se establecieron en esas regiones.

Por otra parte, los organismos del Estado han favorecido la creación de economías externas para las

empresas privadas, al establecer grandes obras de infraestructura sin las cuales el desenvolvimiento de éstas hubiera sido sumamente difícil y costoso.

También se puede constatar la complementariedad entre los organismos del Estado y las empresas privadas, en la canalización de recursos financieros tanto internos como externos, con los que la empresa privada ha podido solventar su expansión.

Finalmente, se cuenta con instituciones nacionales de crédito que actúan como Banca de Desarrollo para financiar aquellas actividades que es necesario impulsar de acuerdo a los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Los principales criterios de asignación de recursos crediticios son la generación de empleo, captación de divisas, la sustitución de importaciones, el incremento en la oferta de productos básicos, el desarrollo regional y la modernización de la planta productiva. Estos apoyos financieros están orientados principalmente a pequeñas y medianas empresas y a industrias productoras de bienes de capital.

Mucho se ha mencionado el hecho de que las empresas del Estado representan una competencia ventajosa o desleal para las empresas de carácter privado, sin embargo, esta afirmación carece totalmente de fundamento, si tomamos en consideración que tanto unas como otras, en determinado momento cuentan con insumos subsidiados y los mismos apoyos y estímulos de carácter fiscal, comercial, etc.; y que además, debido al carácter dual de las empresas públicas, éstas todavía tienen que cumplir con funciones de carácter social, como son: la creación de empleos, la redistribución del ingreso y la dotación de servicios públicos. En tanto que la empresa privada sólo atiende a objetivos de rentabilidad de su capital.

En este contexto, el sector público juega un papel decisivo para apoyar las actividades que desempeñan los grupos privados; este hecho se ha recalcado a través de los diversos gobiernos post-revolucionarios, por lo que no se puede hablar actualmente de que las empresas públicas y las privadas mantengan una relación antagónica, ya que en el régimen de economía mixta que impera en nuestro país una no sustituye a la otra, sino que ambas se complementan permitiendo la democratización de la economía.

c) CARACTERISTICAS, ORGANIZACION, INSTRUMENTOS UTILIZADOS Y RESULTADOS OBTENIDOS EN LA PLANEACION Y -- CONTROL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO.

- Compatibilización de los Presupuestos de las - Empresas Públicas con los Presupuestos Naciona les.

Durante la segunda mitad de la década de los setenta se iniciaron en México los trabajos correspondientes a la elaboración e instrumentación del Sistema Nacional de Planeación, cuyos avances permiten contar con un marco conceptual, una metodología y una estructura institucional básica para el proceso de planeación. Este desarrollo se ha visto fortalecido por la expedición de la Ley de Planeación.

Un instrumento sustantivo del Sistema Nacional de Planeación lo constituye el Programa de Acción del Sector Público (PASP) que da contenido y solidez a la secuencia Plan-Programa-Presupuesto, cuya observancia por parte de la Administración Pública Central y Paraestatal es de carácter obligatorio.

De manera específica se podrían señalar como objetivos fundamentales del PASP:

- i. Aumentar la eficacia y eficiencia de las acciones y del Gasto Público Federal, afianzando la vinculación de los programas sectoriales e institucionales con los objetivos y estrategias de los planes nacionales de desarrollo.
- ii. Compatibilizar entre sí las acciones de los sectores de la Administración Pública Federal, en los cruces y encadenamientos más significativos.

El Programa de Acción del Sector Público se ha hecho posible en el contexto de una reestructuración administrativa que comprende la Reorganización Institucional, la Reorganización Sectorial y la Coordinación Intersectorial.

Con la "reorganización institucional" se establecen las bases de la estructura de la administración pública en su conjunto -incluyendo a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos-, asignando con toda claridad las responsabilidades de cada dependencia en los procesos de planeación, programación-presupuestación, control y evaluación, no

sólo en su calidad de órganos centrales de gobierno sino también en su nueva modalidad de coordinadoras de sector. Del mismo modo, con la "reorganización sectorial" se instrumentó la agrupación de las entidades del sector paraestatal bajo la coordinación de los distintos titulares de las dependencias centrales, de acuerdo a las actividades -- que desempeñan las empresas públicas en la economía del país. Por último, con la "coordinación intersectorial" se fijaron las bases para la coordinación entre las entidades del sector estatal y -- las dependencias centrales, entendidas como tales -- tanto las responsables de la coordinación sectorial como las encargadas de las funciones de orientación y apoyo global.

A partir de las políticas y directrices del Programa de Acción del Sector Público se realiza el proceso de Programación-Presupuestación que constituye la estrategia y mecanismo de acción de corto -- plazo que desarrollan las dependencias globalizadoras y normativas del proceso mismo, con la activa participación de las coordinadoras sectoriales y -- las propias entidades paraestatales.

En el proceso se establecen y delimitan la responsabilidades, competencias y actividades a efectuar, en función de las fechas previstas para su realización. Así, corresponde a las entidades globalizadoras emitir los lineamientos generales, metodológicos y normativos; a las coordinadoras sectoriales, las políticas y mecanismos específicos del propio sector en congruencia con los lineamientos anteriores, y a las empresas paraestatales, formular sus anteproyectos institucionales en razón de sus propias funciones, observando las disposiciones globales y sectoriales. Es de resaltar que este proceso se caracteriza de manera fundamental por establecer las bases del manejo corresponsable y participativo del gasto público.

Asimismo, el proceso de Programación-Presupuestación se complementa con un Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Federal, mediante el cual se analiza y evalúa el avance y resultados del ejercicio presupuestal.

Por otro lado, la naturaleza dinámica del proceso permite la consolidación y afinamiento de los diversos lineamientos, instrumentos, procedimientos y metodologías programático-presupuestarias.

Con el propósito de asegurar la unidad en el contenido y presentación de los programas institucionales y de sus sectores correspondientes, se ha diseñado un guión tipo que deben observar tanto las empresas como las coordinadoras sectoriales. En términos generales, los elementos que contiene el guión de referencia son los siguientes:

Marco de Referencia.- En donde se señalan las principales características y funciones del sector o de la entidad, así como la mención de los aspectos que conforman la problemática a la que se enfrenta, y de los principales logros alcanzados.

Objetivos Sectoriales.- Estos se determinan conjuntamente entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras sectoriales.

Metas de Resultado.- En atención de demandas insatisfechas y de su contribución al cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo.

Estrategias.- En este capítulo se apuntan las prioridades y las principales líneas de acción que normarán la operación sectorial.

Instrumentos.- Se presenta el análisis de la utilización de los instrumentos que apoyan la operación del sector, y con base en él, se propondrán modificaciones en su operación o la creación de nuevos instrumentos.

Reforma Administrativa.- Se proponen las adecuaciones administrativas acordes con este proceso.

Programas, Subprogramas y Proyectos Sustantivos.- A fin de contar con elementos para precisar la correspondencia entre los planteamientos contenidos en los capítulos anteriores y las acciones concretas que se pro-

pone realizar el sector, dentro del universo programático definido por las dependencias normativas.

Gasto Público y Presupuestal Anualizado y Acumulado.- Se analiza la significación del gasto público presupuestal, asociado a la operación conjunta del Programa de Acción Sectorial, de los cambios en su ritmo, estructura y tendencia histórica, presentando su distribución en diferentes clasificaciones (económica, funcional y administrativa). Su contenido abarca la totalidad de los programas del sector y el de las entidades coordinadas. Por estas últimas, se incluyen además los subsidios y aportaciones del gobierno federal y su flujo de efectivo.

Expectativa del Programa de Inversiones.- Se identifican los recursos comprometidos del programa e inversiones, derivados de los proyectos de inversión que se inicien dentro de la temporalidad del programa o que estén en proceso.

Relaciones Intra e Intersectoriales en el Sector Público.- Tiene como propósito medir la interacción entre entidades y sectores.

Concertación de Acciones con los Sectores Privados y Social.- A fin de inducir las acciones de estos sectores se programan los convenios de concertación necesarios.

Acciones en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.- Derivadas de su importancia se destacan las acciones de las empresas paraestatales en estas áreas de excepción.- Tanto la Programación-Presupuestación como el ejercicio, control y evaluación del Gasto Público Federal se encuentran reglamentados por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Con respecto a los resultados obtenidos en la planeación del sector de empresas estatales, se puede aseverar que a pesar de haber existido un proceso de instrumentación de la política general --

para dirigir la actuación de las empresas públi-
cas a través de un Plan de Desarrollo y de diver-
sos planes y programas sectoriales; éstos se han
centrado en la orientación del desarrollo de aque-
llas industrias o actividades estratégicas o prio-
ritarias, sin lograr descender a políticas de de-
senvolvimiento y operación de otras ramas donde -
participa el Estado, dejando un gran vacío en re-
lación a sus empresas medianas y pequeñas.

Asimismo, no se ha podido concretar el esquema de
un marco de normatividad adecuado en cuanto a la -
proyección y operación del sector de empresas es-
tatales, que permita encauzar sus acciones respec-
to a diversos elementos, tales como: el desarro-
llo de nuevos proyectos, la definición de la ofer-
ta de bienes y servicios que apoyen su integra---
ción horizontal, el establecimiento de normas pa-
ra la adquisición de tecnologías y el desarrollo-
de técnicas propias, y el mecanismo para la trans-
misión de experiencias y para la realización de -
programas de subcontratación entre empresas públi-
cas.

Se estima que, en buena medida, estos vacíos se presentan, a pesar de los logros en la sectorización y en el establecimiento de las atribuciones de los coordinadores sectoriales, por el hecho de que el empresario público actuó, casi siempre, -- en base a su mejor criterio o a su relación personal con las autoridades de su cabeza de sector y de otros niveles jerárquicos, lo que provocó que, muchas veces, circunstancias eventuales y coyunturales frenaran o desviaran la expansión y la operación deseada de las empresas del sector público y en algunas ocasiones, entraran incluso en franco antagonismo con los criterios establecidos por los planes global y sectoriales.

También se advierte que no ha sido definido un -- marco de orientación integral que fije la actuación de la empresa pública como tal, ya que la existencia de innumerables normas gubernamentales -- que regulan acciones específicas, con el énfasis -- puesto en la actividad propiamente, y no en la -- gestión particular de cada empresa, han provocado, reiteradamente, contradicciones entre las necesidades específicas de la empresa y la obligatoriedad de las normas.

Finalmente, en estos años, a nivel de las empresas del sector estatal, la fijación de ciertos pa
rámetros, tales como su participación en el merca
do, su función precios-costos, su presupuesto de-
divisas, y sus políticas laboral y financiera, en-
tre otros, no ha sido determinada o regulada por-
perspectivas sectoriales; consecuentemente, su --
falta de homologación, en cuanto a criterios, po-
líticas, instrumentos y mecanismos, ha generado -
que en estos aspectos la administración interna -
de la empresa pública no atienda a ningún sistema
de carácter global.

FIJACION DE PRECIOS Y TARIFAS DE LAS EMPRESAS - - PUBLICAS.

i. La Política de Precios y Tarifas.

En la actualidad la política de precios y tarifas
constituye uno de los instrumentos fundamentales-
con los que el Estado cuenta para orientar el for
talecimiento del ahorro público que se traduce en
recursos de inversión, necesarios para el desarro
llo de las entidades del sector público.

Las actuales estrategias de política nacional, -- están orientadas a dar solución a la problemática de crisis económica y de desarrollo, a las que enfrenta la economía nacional. En este contexto, - la política de precios y tarifas es un instrumento fundamental para alcanzar los objetivos de crecimiento, control de la inflación y redistribu---ción del ingreso, sobre los cuales actúa de la siguiente manera:

Crecimiento.- Mediante una política realista de precios y tarifas del sector público, aunada a la ejecución de programas específicos de aumento de productividad se propicia la generación de ahorro suficiente para fortalecer el proceso de inver---sión que incide directamente en el aumento de la producción de bienes y servicios que requiere el bienestar material del país.

Inflación.- La adecuación oportuna y suficiente de los precios y tarifas del sector público es un factor que coadyuva al control de la inflación. - En primera instancia, fortalece financieramente a-

las empresas públicas, aumentando su capacidad de inversión y por lo tanto, la producción de bienes y servicios. Por otra parte, contribuye a la regulación de la demanda agregada, evitando presiones inflacionarias derivadas de consumos excesivos e irracionales. Finalmente, al propiciar una mayor generación de ahorro, permite el abatimiento del déficit del sector público y la utilización de esquemas de financiamiento no inflacionarios.

Distribución del Ingreso.- A través de la fijación de precios y tarifas subsidiados de bienes y servicios básicos, se define una estructura que contribuye a proteger los niveles de ingreso de grupos mayoritarios de la población.

La política de precios y tarifas del sector público, se fundamenta en tres premisas básicas: congruencia con el conjunto de políticas e instrumentos orientados a la consecución de los objetivos nacionales; consistencia respecto al papel que desempeñan las diversas empresas del sector paraestatal en la promoción del desarrollo; y permanencia en los criterios determinantes de las modificaciones de los precios y tarifas. Asimismo, se

busca que la fijación de los precios y tarifas -- del sector público no responda a situaciones coyunturales y casuísticas, sino al establecimiento de las bases de un sano financiamiento del desarrollo, en congruencia con el imperativo de frenar y abatir el proceso inflacionario.

ii Establecimiento de Precios y Tarifas del Sector Público.

La revisión de la política de precios y tarifas - de los bienes y servicios del sector público responde en forma activa a los fines establecidos -- por el Gobierno Federal, en el contexto de la promoción y orientación de la actividad económica, - así como a la corrección de desequilibrios que se derivan de la libre acción de las fuerzas del mercado.

La fijación de los precios y tarifas del sector público se basa en las siguientes disposiciones legales y mecanismos:

- Con fundamento en lo establecido en los Artículos- 21, 31 Fracción XV, 32, 34 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por otra parte,

fundamento en los artículos 15 (fracción V) y 19 de la Ley de Planeación se constituye la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal

El objetivo de la Comisión es proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el establecimiento y revisión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal o bien dar las bases para que éstos sean fijados por los propios organismos o empresas de que se trate.

La Comisión se integra con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, que tienen el carácter de miembros permanentes; asimismo, integran la Comisión un representante del organismo público descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria, cuyos precios o tarifas vayan a ser objeto de estudio por esta Comisión, así como un representante de la Secretaría de Estado que sea coordinadora del sector correspondiente o del Departamento-

del Distrito Federal cuando se trate de organismos o empresas coordinados por dicho Departamento, que tendrán el carácter de miembros no permanentes.

El Secretariado Técnico de la Comisión recibe las solicitudes de modificación a los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal y auxilia a la Presidencia de esta Comisión en la elaboración del dictámen final, para su aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, se crea un Comité Interno dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo será estudiar las solicitudes de modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, proporcionando los elementos necesarios para que los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público unifiquen criterios y cuenten con los elementos de juicio necesarios para ejercer sus funciones ante la Comisión Intersecretarial. Asimismo, este Comité Interno apoyará al Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial en-

la elaboración de los dictámenes correspondientes a las solicitudes de modificación de precios y tarifas.

Finalmente, el dictamen de la solicitud de modificación de precios y tarifas, que se presenta -- ante las autoridades de la Comisión Intersecretarial, tendrá las siguientes características:

Antecedentes de la Entidad del Sector Público.

Solicitud de Modificación de Precios y Tarifas.- En esta sección, se resumen los propósitos fundamentales que la entidad en estudio persigue con la modificación de la estructura de sus precios y tarifas; así como los critérios normativos de su política de comercialización.

Diagnóstico.- El objetivo es proporcionar los elementos de juicio a las autoridades competentes relativas a la evolución operativa, comercial y financiera de la entidad, así como del mercado en que se desarrolla.

Evaluación de la Solicitud.- Para evaluar el impacto de la modificación de precios propuesta, se lleva a cabo un análisis que abarca las repercusiones a nivel de la propia empresa, como las finanzas de la empresa y sus implicaciones de carácter macroeconómico.

Presentación de Alternativas.

- iii Determinación de los Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios del Sector Público en función de la Política Económica.

La fijación de precios y tarifas del sector público refleja los objetivos nacionales de la política económica orientados a la promoción del crecimiento, la generación de empleo, la distribución del ingreso y control de inflación y en cuanto a objetivos específicos a la desconcentración de la actividad económica, la promoción de exportaciones, sustitución de importaciones, la integración industrial y la consolidación del sector agropecuario.

Ante las vinculaciones más importantes de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios de las empresas públicas con los objetivos de la política económica, destacan los siguientes:

El desarrollo de las empresas productivas, tanto públicas como privadas, se ve estimulado por la disponibilidad suficiente y a precios por debajo de los niveles internacionales de energéticos, productos petroquímicos, acero y otros insumos y materias primas; así como el transporte ferroviario.

Estos niveles de precios y tarifas permiten al sector productivo del país contar con ventajas adicionales para su participación en el mercado internacional en términos competitivos, así como, reforzar el proceso de sustitución de importaciones, principalmente de manufacturas.

En cuanto a la descentralización económica, aunado a la política de estímulos fiscales, se sigue una política de precios diferenciales, por regiones, de energéticos y productos petroquímicos básicos.

El sector agropecuario, se ve estimulado por la -
disposición de fertilizantes e insecticidas a pre-
cios subsidiados, así como de bienes de capital-
requeridos para su desarrollo. Adicionalmente, a
través de la fijación de precios de garantía de -
los productos agropecuarios, se asegura un suficiente
nivel de rentabilidad de las actividades del -
campo, y mediante la comercialización de productos
básicos a precios subsidiados, se protege el poder
adquisitivo de estratos de escasos niveles de in-
greso.

iv Conciliación Entre Criterios Empresariales y - Criterios de la Política Económica.

En términos generales, la política de precios y -
tarifas está orientada a fortalecer el proceso de
generación de ahorro y asegurar la capacidad de -
pago en las empresas públicas, no obstante, la de-
terminación de los niveles de precios y tarifas -
de bienes y servicios del sector público está es-
trechamente relacionada con el papel y función es-
pecíficos asignados a cada entidad que integra a-
dicho sector.

Prevalece el criterio empresarial en aquellas entidades que tienen asignado como principal objetivo asegurar el abastecimiento de productos industriales y de servicios que se desenvuelven en un marco de complementaridad con la empresa privada.

El criterio social y económico, derivado de la política de desarrollo, se aplica a empresas públicas cuyos objetivos básicos son propiciar el desenvolvimiento de actividades productivas y por tanto de generación de empleo, el impulso de sectores prioritarios y el abastecimiento de productos básicos, entre otros objetivos de carácter social.

En suma, el criterio empresarial de generación de ahorro y/o utilidades, está supeditado al cumplimiento del papel estratégico asignado a las empresas públicas.

- Control y Evaluación del Desempeño de las Empresas Públicas.

Al igual que en las etapas de la planeación, puede indicarse que los mayores esfuerzos del Gobierno Mexicano, para avanzar en la racionalización y sistematización del proceso de control y evaluación del desempeño de las empresas del sector estatal, se realizaron en los últimos años de la década de los setentas.

En esta etapa, el hecho de reconocer la necesidad de que las empresas públicas tuvieran una organización adecuada y un control coherente, que les otorgara flexibilidad para solucionar, por sí mismas, ciertos aspectos coyunturales de su operación, así como la visión de que deberían propugnar por su equilibrio financiero-productivo, insertas en los objetivos de la planeación global, en los programas sectoriales, y en sus relaciones con el resto de la economía nacional, permitió la

instrumentación de sistemas más congruentes con las modalidades deseadas para evaluar y controlar la actividad de dicho sector de la administración pública.

Por esto, los años más recientes se han caracterizado por la búsqueda de esquemas de mayor realismo, que facilitaran la instauración de las bases para, en un sentido más amplio, controlar y evaluar el desenvolvimiento de las empresas del sector estatal; correlacionado, de manera directa y operativa, la administración de los recursos y el proceso de programación-presupuestación con el control de gestión de dichas entidades, entendiendo éste como el seguimiento efectivo de las actividades específicas que realizan, de los recursos materiales y financieros que utilizan para llevarlas a efecto, y de los resultados obtenidos, todo ello, a la luz de los objetivos de política que se les asignaron.

En este contexto, los esfuerzos de control y evaluación se sustentaron, fundamentalmente, en dos acciones: la primera, referida al reordenamiento institucional, ya comentado, de todo el aparato -

gubernamental, tanto en el ámbito de la estructura administrativa como en el de los niveles de agregación y responsabilidad; y, la segunda, relativa al ejercicio, técnico y programático, de la planeación global.

Esto permitió avances considerables en el establecimiento de los mecanismos de control y evaluación del desarrollo de las actividades de las empresas públicas, al haberse enfocado hacia la meta de evitar, o al menos disminuir, el desperdicio de recursos y los efectos de las distorsiones de la planeación y la programación-presupuestación sobre las decisiones internas de operación de las empresas estatales.

De esta forma, a partir de este momento, los instrumentos básicos que enmarcan las acciones de evaluación y control de las empresas públicas -- han sido el Plan Global de Desarrollo, los programas sectoriales, el proceso de programación-presupuestación y, sobre todo, la corresponsabilidad de los coordinadores sectoriales, tanto en la emisión de normas y lineamientos para conducir ordenadamente los trabajos y acciones --

de las entidades estatales incluídas en sus áreas de responsabilidad, como en la supervisión de las actividades de las empresas en su relación con el cumplimiento de las metas y programas asignados y del ejercicio autorizado de gastos y financiamiento.

De hecho los sistemas de control, seguimiento y - evaluación del desempeño de las empresas del sector estatal se han concentrado en la operación -- propiamente, atendiendo a la regulación de las adquisiciones y contratación de obras y al control- y seguimiento físico-financiero, presupuestal, -- operativo y de auditoría. En el primer caso, esta función se orienta a supervisar las operacio-- nes de compras de mercancías, materias primas y - bienes muebles, y de contratación y arrendamiento de bienes inmuebles y almacenes. En tanto que el segundo comprende la vigilancia permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones, el seguimiento de las realizaciones financieras y de las metas durante la ejecución de los progra-- mas aprobados, y la medición de la eficiencia en la consecución de los objetivos y metas de tales- programas.

Para el control, seguimiento y evaluación de estos aspectos de la actividad de las empresas públicas, el sistema actual considera tres niveles de agregación y análisis: el global, asignado a las dependencias centrales de orientación y apoyo general; el sectorial, encargado a los coordinadores de sector; y el institucional, encomendado a los órganos de administración de las empresas.

En el nivel global, a partir de la información sobre la evolución del presupuesto de ingreso, gasto y financiamiento, se analiza y evalúa, intra e intersectorialmente, el impacto económico y social de la ejecución del presupuesto asignado, a cada empresa, sobre los principales parámetros macroeconómicos.

En el estrato sectorial, con la información periódica de las empresas, se examina con mayor detalle el desarrollo de las actividades de dichas entidades, sobre todo en cuanto a su operación, la ejecución de su programa de gasto y financiamiento, el cumplimiento de las metas programadas, y la desviación de tales parámetros con respecto al presupuesto autorizado.

Finalmente, en el sector institucional, se realizan las funciones de dirección, evaluación y control de la mayor parte de las actividades de cualquier empresa, en especial las relativas a la gestión operativa, financiera, administrativa y laboral.

Mediante este mecanismo se ha tratado de lograr la concatenación necesaria entre la evaluación y control del sector público en su conjunto y la programación-presupuestación de mediano y corto plazo; así como la vinculación entre el proceso de seguimiento y control a nivel global y sectorial con el control de gestión de las empresas en lo individual, tratando en este aspecto de fortalecer el uso de un sistema de supervisión intermedia que, respetando al máximo posible la autonomía de los dirigentes de las empresas públicas, permitiera el cumplimiento de los objetivos de política, la ejecución de los proyectos prioritarios y el efectivo desarrollo de las actividades de la empresa, sin tener que llegar a la fiscalización rigurosa que hiciera improductiva a la empresa pública.

A pesar de estos propósitos, el control y la evaluación de las actividades de las empresas del sector estatal resulta, por su propia naturaleza, más severo que el que por ley se aplica a las entidades de los sectores de la economía, ya que en el mismo confluyen dos instancias de supervisión, la externa y la interna, ubicándose en la primera las dependencias de apoyo y orientación global, los coordinadores sectoriales, y los Poderes Legislativo y Judicial, en tanto que en la segunda se sitúan los propios órganos directivos de las empresas, tales como las asambleas de accionistas, los consejos de administración, y los comités específicos de vigilancia, que en el sector público son designados por el propio Gobierno del país.

Sin embargo, debe apuntarse que, actualmente, el funcionamiento más realista y efectivo de las dependencias y de su agrupación sectorial han permitido un mayor conocimiento de la naturaleza, funcionamiento y problemas del segmento de las empresas públicas, por lo que la evaluación y control de ellas, no obstante la doble instancia de supervisión, se considera que no representa un obstáculo para la eficiencia operativa de las

empresas, ya que se ha logrado reducir trámites y requisitos y descentralizar responsabilidades, lo que anteriormente afectaba, en forma negativa, el desempeño del sector estatal de empresas.

Por último, debemos señalar que, en estos años, se ha logrado que madure la estructura administrativa para una evaluación y control, de las actividades de la empresa pública, razonablemente adecuado, y que los sistemas y mecanismos diseñados para este propósito han probado, en mayor o en menor medida, su posible efectividad; sin embargo, todavía existen algunas contradicciones entre las necesidades de las empresas y la obligatoriedad de cumplir con ciertas normas, que tienden a vigorizar el centralismo decisorio y a rebasar la capacidad de los empresarios.

De cualquier forma, creemos que estos problemas tienen su origen más en el aspecto político que en la concepción del sistema, ya que muchas de sus fallas radican en las relaciones de los empresarios públicos con las autoridades gubernamentales superiores, al grado de imponer sus criterios sobre los emanados de lineamientos específicos, y

en la poca importancia concedida a los órganos internos de administración de las empresas, con - - gran potencial en las labores de evaluación y control, pero que han sido desvirtuados debido a que no se les otorga formalmente la corresponsabili-dad en el manejo de las empresas y a la mayor importancia de los controles ejercidos por las instancias externas, que muchas veces imponen accio-nes contradictorias al margen de lo recomendado - por asambleas de accionistas, consejos de administración y comités específicos.

A partir de 1983 se han enfatizado los mecanismos de control, fiscalización y evaluación, responsabilizándose de estos aspectos a la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien tiene atribuciones específicas tanto en la Administración Pública Centralizada como en la Paraestatal. Además, con la publicación de -- dos Acuerdos recientes, comentados en capítulos - anteriores, se precisan las relaciones entre am-- bas ramas de la Administración Pública, como punto de partida para deslindar los niveles de res-ponsabilidad, propiciar la coherencia operativa y establecer las bases que posibiliten el cumpli-miento de las funciones y objetivos del SEE, en el

marco del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales e institucionales, así como del Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Debe destacarse que en los citados Acuerdos se requiere de las dependencias y de las entidades, -- proponer y propiciar la fijación y concertación de las acciones operativas que apoyen el logro de las metas previstas.

Asimismo, se asigna a la citada Secretaría la función de realizar los estudios que permitan proponer programas tendientes a elevar la eficiencia de la gestión administrativa del Estado y del propio SEE.

Finalmente, dentro de los órganos de gobierno de las empresas, específicamente en los de supervisión y vigilancia, se prevé la designación de comisarios que habrán de desarrollar las funciones de control y evaluación al interior de las propias entidades.

en la poca importancia concedida a los órganos in ternos de administración de las empresas, con - - gran potencial en las labores de evaluación y con trol, pero que han sido desvirtuados debido a que no se les otorga formalmente la corresponsabili dad en el manejo de las empresas y a la mayor im portancia de los controles ejercidos por las ins tancias externas, que muchas veces imponen accio nes contradictorias al margen de lo recomendado - por asambleas de accionistas, consejos de adminis tración y comités específicos.

A partir de 1983 se han enfatizado los mecanismos de control, fiscalización y evaluación, responsabilizándose de estos aspectos a la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federa ción, quien tiene atribuciones específicas tanto en la Administración Pública Centralizada como en la Paraestatal. Además, con la publicación de -- dos Acuerdos recientes, comentados en capítulos - anteriores, se precisan las relaciones entre am bas ramas de la Administración Pública, como pun to de partida para deslindar los niveles de res ponsabilidad, propiciar la coherencia operativa y establecer las bases que posibiliten el cumpli miento de las funciones y objetivos del SEE, en el

marco del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales e institucionales, así como del Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Debe destacarse que en los citados Acuerdos se requiere de las dependencias y de las entidades, -- proponer y propiciar la fijación y concertación de las acciones operativas que apoyen el logro de las metas previstas.

Asimismo, se asigna a la citada Secretaría la función de realizar los estudios que permitan proponer programas tendientes a elevar la eficiencia de la gestión administrativa del Estado y del propio SEE.

Finalmente, dentro de los órganos de gobierno de las empresas, específicamente en los de supervisión y vigilancia, se prevé la designación de comisarios que habrán de desarrollar las funciones de control y evaluación al interior de las propias entidades.

5. PLANTEAMIENTOS Y SUGERENCIAS PARA IMPLANTAR Y/O
MEJORAR LA PLANEACION Y CONTROL DEL SEE

a) CONCEPCION BASICA.

Alcanzar los objetivos del desarrollo económico - obliga a consolidar y fortalecer a la empresa pública en sus aspectos productivos y financieros.- Contribuye a estos propósitos el proceso de modernización de la administración como base de la planeación nacional y sectorial. Para ello se hace necesaria la congruencia entre las responsabilidades asignadas y los campos de acción en donde desarrollan sus operaciones las empresas públicas.

Mejorar la eficiencia de la programación implica, entre otros aspectos, coordinar y vigilar el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas de planeación, tanto de las empresas paraestatales como de los responsables sectoriales y del sistema en su conjunto.

El impulso a los sistemas de programación y control en las empresas paraestatales es un factor de importancia para elevar su eficiencia producti

va y vincular de manera más estrecha sus actividades a la consecución de los objetivos del desarrollo económico.

Debemos buscar resolver las diversas limitaciones que han impedido vincular, en un marco de congruencia, la programación operativa de las empresas a los correspondientes programas financieros.

Existen importantes avances en las técnicas, instrumentos y mecanismos de la programación de las actividades productivas que se reflejan en los programas de gasto y de inversión. Empero, se requieren esfuerzos adicionales en el campo de la programación financiera, tanto de mediano y largo plazo como la que se refiere a los sectores de actividad económica y a su expresión regional.

La programación financiera ha logrado significativos avances al nivel de los grandes agregados económicos y financieros, propiciando la disponibilidad de los recursos totales que la economía requiere y la promoción del ahorro interno, así como, su asignación, captación y canalización hacia las actividades productivas.

Para alcanzar la optimización en el uso de los limitados recursos financieros disponibles se hace necesario impulsar los esfuerzos para profundizar y dar un mayor alcance a la programación financiera, mediante la vinculación del nivel global con el sectorial y hasta de empresas y proyectos. -- Igualmente, el horizonte de programación debe superar el alcance anual incorporando la perspectiva de mediano y largo plazos. Asimismo, la programación financiera debería tener una expresión regional.

La planeación financiera a nivel de los sectores económicos, y hasta empresas y proyectos, deberá asegurar la adecuada asignación y canalización de los recursos financieros, para el impulso efectivo de los sectores productivos de acuerdo a las prioridades del desarrollo.

En el caso particular del Sector Público esta profundización de la planeación financiera permitiría un mayor control sobre la ejecución de los -- programas reales y financieros y sería un punto de apoyo para la promoción del desarrollo regional.

La programación financiera permitiría orientar -- una adecuada política de ingresos que, conjuntamente con programas de productividad y eficiencia, -- fortalecería la capacidad financiera de las empresas públicas y determinaría la instrumentación de esquemas de financiamiento congruentes -- con las características específicas de las empresas y de los períodos de maduración de los proyectos.

La ampliación del horizonte de la planeación financiera daría viabilidad económica a los programas de desarrollo y proyectos de las empresas públicas con largos períodos de maduración, evitando ajustes importantes en la continuidad de la -- inversión, que tienen elevados costos económicos y sociales.

b) MARCO INSTITUCIONAL.

El proceso de programación, presupuestación, control y evaluación se ha visto acompañado por un desarrollo similar de su marco institucional; sin embargo, en el caso de la programación financiera

es aún incipiente el grado de avance en la organización institucional y su propio ordenamiento jurídico.

El impulso a la programación financiera requiere de un marco institucional integrado, sustentado en la definición precisa de los órganos administrativos responsables de su ejecución y de un contexto jurídico que asegure su obligatoriedad en el sector de empresas paraestatales.

A nivel del sector central, la dependencia responsable de las finanzas públicas debería de establecer una Unidad con la suficiente jerarquía para formular el programa financiero nacional, que cubra tanto los niveles globales como sectoriales, de empresas y regiones.

La Unidad de Planeación Financiera debería con-tar con elementos de organización para llevar a cabo la planeación global, los planes sectoriales de financiamiento, los programas regionales, la coordinación, evaluación y control del programa, así como, una área específica dedicada al desarrollo organizacional.

Para asegurar la congruencia entre las políticas e instrumentos del propio sector financiero, así como su consistencia con el resto de las políticas económicas, sería necesaria la creación de un Foro de Coordinación en donde concurren las distintas dependencias que integran al sector financiero.

Este Foro permitiría asegurar un proceso de planeación participativa y la corresponsabilidad en la ejecución del programa financiero que se formule. Este órgano de coordinación captaría en su seno diversos comités, tales como de finanzas públicas, de aspectos monetarios y crediticios, de financiamiento al desarrollo y de precios y tarifas.

Para la instrumentación de los programas financieros sectoriales y regionales, las Instituciones de Fomento podrían llevar a cabo las tareas correspondientes, vinculándose con la programación global y el desarrollo regional.

Esta organización para la planeación financiera, implicaría adecuar las disposiciones jurídicas -- para propiciar el cumplimiento de los programas -- correspondientes.

c) MECANISMOS E INSTRUMENTOS.

En términos generales, este es un campo en donde aún existe una importante labor que desarrollar -- para lograr una mayor eficiencia del proceso de -- planeación. Entre otras ideas que habría que profundizar, podrían señalarse:

- En la etapa de formulación, el impulso a una más amplia participación de los agentes responsables de la ejecución de los programas. -- Ello permitiría lograr una mayor congruencia y precisión en las acciones a desarrollar y reafirmar la corresponsabilidad en la consecución de las metas y objetivos

- En cuanto a la ejecución podría hacerse un mayor esfuerzo para cumplir con la secuencia de las acciones y destacar su importancia para la ejecución integral del programa.

- Por lo que hace al control del programa, para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia, se requiere elevar la autonomía de las Unidades responsables de ejecución del programa, conjuntamente con una supervisión de los aspectos sustantivos por parte de las dependencias centrales y sectoriales. Estas acciones deberían permitir reducir los controles excesivos que podrían traducirse en una onerosa y compleja administración central.

- Una justa evaluación de los resultados de los programas requiere definir parámetros que guarden relación con el papel asignado a las unidades ejecutoras del plan. Los indicadores de generación de empleo, productividad, incremento de producción, captación de divisas, avance tecnológico, promoción regional y adecuada estructura financiera, deberían tener claridad en su definición, así como la temporalidad para lograrse.

B I B L I O G R A F I A

1. AGUILAR MONTEVERDE ALONSO.
"CAPITAL MONOPOLISTA Y EMPRESAS ESTATALES".
REVISTA: ESTRATEGIA, VOL. II, NUM. 14 MARZO-ABRIL.
MEXICO, 1979.
2. AGUILERA GOMEZ MANUEL.
"LA DESNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA MEXICANA".
EDITORIAL: FONDO DE CULTURA ECONOMICA (ARCHIVO DEL FONDO 47).
MEXICO, 1975.
3. CASAR AMPARO MARIA Y PEREZ WILSON.
"TRES PUNTOS DE VISTA SOBRE LA ECONOMIA MIXTA MEXICANA: EMPRESARIOS, BUROCRACIA Y MOVIMIENTO OBRERO".
REVISTA: CIDE JUNIO 1982.
MEXICO, 1982.
4. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.
"LA REGULARIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO".
REVISTA: COMERCIO EXTERIOR.
MEXICO, 1980.
5. GALLARDO VELAZQUEZ ANAHI.
"ESTADO: ECONOMIA Y EMPRESA PUBLICA EN MEXICO".
REVISTA: ECONOMIA POLITICA, VOL. XV, No. 4, SEGUNDO TRIMESTRE.
EDIT. ESCUELA SUPERIOR DE ECONOMIA I.P.N.
MEXICO, 1982.

6. GARCIA RAMIREZ SERGIO.
"PANORAMA SOBRE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO".
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM.
ANUARIO 1981.
EDITORIAL UNAM.
MEXICO, 1981.
7. MENDEZ VILLARREAL SOFIA.
"LA REFORMA ADMINISTRATIVA, LA PROGRAMACION Y EL --
CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO".
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM,
ANUARIO 1981.
EDITORIAL UNAM.
MEXICO, 1981.
8. RUIZ DUEÑAS JORGE.
"EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA:
ANALISIS DE UNA DECADA".
EDITORIAL: TRILLAS.
MEXICO, 1982.
9. SALINAS DE GORTARI CARLOS.
"ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LA IMPORTANCIA -
DE LA POLITICA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS".
REVISTA LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA. -
Nos. 8 Y 9 DE 1979.
EDITORIAL: ALAP.
MEXICO, 1979.
10. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y CENTRO - -
INTERNACIONAL PARA LAS EMPRESAS PUBLICAS DE LOS PAISES
EN DESARROLLO.

"EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA MEXICANA".
EDITORIAL: S.P.P.
MEXICO, 1980.

11. VILLARREAL RENE Y R. DE VILLARREAL ROCIO.
"LAS EMPRESAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA -
ECONOMICA EN MEXICO".
REVISTA: EL TRIMESTRE ECONOMICO VOL. XLV, No. 178, -
ABRIL - JUNIO.
EDITORIAL: FONDO DE CULTURA ECONOMICA
MEXICO, 1978.

