

877102
4
2ej



UNIVERSIDAD EMILIO CARDENAS, S. C.

ESCUELA DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

UDEC

ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE LAS
ENTIDADES PARAESTATALES,
SU CREACION Y APLICACION EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A :

BEATRIZ EUGENIA SOLIS ZAMUDIO

Tlalnepantla, Edo. de México

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres,

Horacio y Paquita.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION EN MEXICO	6
CAPITULO II	
LA ADMINISTRACION PUBLICA	13
2.1 VISION TEORICA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	13
2.1.1 Organización Centralizada	16
2.1.2 Organización Descentralizada	21
2.1.3 Organización Desconcentrada	30
CAPITULO III	
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO	34
3.1 SECTOR CENTRALIZADO	36
3.2 SECTOR DESECENTRALIZADO	45
3.2.1 Organismos Descentralizados	47
3.2.2 Empresas de Participación Estatal	50
3.2.3 Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas	52
3.2.4 Fideicomisos	58

CAPITULO IV

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	60
4.1 RESUMEN PARAESTATAL	60
4.2 PRESENTACION DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	87
4.3 ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	
4.3.1 Capítulo I.- De las disposiciones generales	94
4.3.2 Capítulo II.- De los Organismos Descentralizados	106
4.3.2.a Sección "A" Constitución, Organización y Funcionamiento	106
4.3.2.b Sección "B" Registro Público de Organismos Descentralizados	116
4.3.3 Capítulo III.- De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	119
4.3.4 Capítulo IV.- De los Fideicomisos Públicos	129
4.3.5 Capítulo V.- Del desarrollo y operación	135
4.3.6 Capítulo VI.- De control y evaluación	155
4.3.7 Artículos transitorios	162

CASO PRACTICO

COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES CONASUPO	167
--	------------

CONCLUSION	208
-------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	229
---------------------	------------

ANEXO	231
--------------	------------

INTRODUCCION

Actualmente se puede ver que existe la problemática ocupacional del Licenciado en Administración, haciendo que se modifiquen las tendencias en las perspectivas de sus estudios. Hasta ahora, el administrador ha cubierto las necesidades de un solo sector fundamentalmente comercial, sólo muy recientemente se ha empezado a emplear en nuevos campos de acción, como ejemplo, promotor de empresas rurales y urbanas, preparándose para organizar mejor la producción agropecuaria y pesquera, promover el comercio exterior del país e incorporar técnicas administrativas en las labores de la industria minera.

De esto se puede derivar que el administrador profesional ha realizado tradicionalmente tres funciones, en nuestra sociedad:

1. Maximizador de la eficiencia

Tomando en cuenta los principios, las técnicas, los procedimientos establecidos en la administración como ciencia, se debe desarrollar un trabajo de manera eficiente para que aumente la productividad de las organizaciones.

Productividad, es la relación existente entre los resultados que se obtengan en una actividad y los medios empleados para ello. (Tecnologías, recursos financieros, maquinaria, edificios y recursos humanos).

2. Ejecutor tecnócrata burocrático

El administrador debe ser un agente de cambio de estructuras muy arraigadas o "familiares" donde pueda ejercer su profesión, transformando no solamente el sistema de trabajo sino la mentalidad y los valores que ya no corresponden a la necesidad de la sociedad actual.

3. El administrador y su "neutral equilibradora"

El administrador no debe estar inclinado hacia ningún interés particular, sino que debe buscar el bien general.

Además debe tener algunas habilidades más para realizar eficazmente sus funciones, como:

- a) Una habilidad para el establecimiento de objetivos operativos para la realidad socioeconómica de las organizaciones donde desempeñe su trabajo.

- b) Una habilidad para medir objetivos de donde surge la necesidad fundamental de saber contabilidad, matemáticas, finanzas, etc., es decir, la administración cuántica.

- c) La habilidad analítica basada en datos numéricos, como estadísticas, análisis de estados financieros, etc., para poder tomar decisiones requeridas en las funciones de planeación y control.

- d) Habilidad para conocer el comportamiento organizacional que forma parte del contexto social y económico cambiante y de grupo, apoyándose en el estudio del "desarrollo organizacional".

- e) Habilidad para la dirección de recursos humanos, para motivar, descubrir capacidades y resolver situaciones conflictivas, con sentido de justicia y con una mentalidad que permita a los grupos que están bajo su responsabilidad, la autorealización y la creatividad.

- f) Habilidad para diseñar relaciones organizacionales de autoridad y comunicación, a fin de que las estructuras que establezca sean operativas, de acuerdo a los recursos de las organizaciones y a las

habilidades de sus miembros.

- g) Una habilidad de autoaprendizaje, que le permita aprender y continuar educándose, actualizándose.
- h) Habilidad para aplicar el método científico de investigación al análisis de situaciones de su vida profesional y para impulsar el avance tecnológico de la administración.
- i) Familiaridad con otras ramas de estudio como la Economía, Derecho, Sociología y Psicología, para predicar y aceptar los cambios sociales y tecnológicos.
- j) Habilidad para planificar la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos en las organizaciones, haciendo compatibles los objetivos individuales con los de las organizaciones.

Es por estas razones y por la situación actual por la que atraviesa nuestro país que considero importante analizar algunos temas que permitan observar qué tan esencial es el papel que juega la administración en un sector tan complejo como es el público y de qué manera se proyecta en nuestro diario acontecer.

Es por esto que aquí se analiza a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales como una nueva Ley creada para regular, de una manera más organizada y coherente, el tan amplio Sector Paraestatal.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION EN MEXICO

La administración en México ha jugado un papel relevante en los cambios políticos, sociales y económicos, así lo muestra la evolución histórica de la intervención, participación y actividad empresarial diversificada del Estado Mexicano.

En la etapa de conformación del nuevo Estado Nacional Independiente, que corresponde al período 1810-1817, se luchó en una primera fase contra el colonialismo español y en una segunda contra la intervención extranjera. En este período crítico se produjeron intervenciones extranjeras armadas que retrasaron el desarrollo del país.

Por una parte la intervención armada norteamericana que costó a México la pérdida de Texas, Nuevo México y California. En esta etapa histórica se da forma al nuevo Estado, época difícil en que los gobiernos fueron inestables; entre 1821 y 1850 hubo más de 50 gobiernos. Por otra parte, el país enfrentó en 1862 la intervención francesa y la sustitución de la República por una efímera monarquía que terminó en 1867, año en que se establece la República Restaurada.

Durante el Porfiriato y la etapa de crecimiento hacia afuera 1877-1910, la economía mexicana se caracterizó por las actividades agro-mineras de exportación. El gobierno creó condiciones de apoyo para mantener una inversión creciente, estimuló la inversión extranjera y contó con la colaboración política del sector agro-minero exportador nacional y extranjero.

La participación moderna del Estado Mexicano en la Economía se inicia con la Revolución Mexicana de 1910 y se proyecta hasta la época actual.

Desde el inicio de la Revolución Mexicana en 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917 el país atravesó por un período de tensiones sociales, inestabilidad política y estancamiento económico. Esta situación de crisis provocó un cambio en la correlación de fuerzas políticas, se estableció una nueva relación Estado - Economía, y el nuevo Gobierno Federal adoptó medidas que acentuaron la intervención del Estado para satisfacer las demandas sociales que surgieron de la revolución triunfante.

Pasada la etapa de consolidación de la revolución y de los efectos de la depresión mundial 1929-1933, se establecieron las bases de un sistema político que

trasciende hasta la fecha actual. El Estado, orienta el gasto público para promover el desarrollo económico y social, interviene para fortalecer el sistema financiero - monetario, el crédito agrícola e industrial y propicia la expansión de los servicios públicos, en resumen, amplía las funciones del sector público.

De las políticas de desarrollo nacional que impulsan al sector público durante el período 1934-1940, destacan la reforma agraria, la expropiación petrolera, la creación de mecanismos financieros y la utilización del gasto público para la formación del capital.

Mientras tanto, la guerra y la posguerra a lo que se refiere el sector público, recurrieron a la política de sustitución de importaciones y con esto se amplió la actividad empresarial del Estado.

En la década de los cincuentas, se siguió avanzando en la sustitución de importaciones y el sector público también siguió ampliando su intervención en la economía para mejorar las deficiencias y contradicciones que planteaba el desarrollo nacional.

En la década de los años 60's, a través de la estrategia denominada desarrollo estabilizador, se trató de acelerar

el proceso de formación de capital, actuando sobre las variables condicionantes del ahorro voluntario y dando fuerza al financiamiento de los inversionistas privados; mientras que el sector público recurría al endeudamiento externo para complementar los ingresos fiscales para el financiamiento de la inversión pública.

La estrategia del desarrollo estabilizador tuvo un costo elevado: limitó el desenvolvimiento de las empresas públicas más importantes, por ejemplo: se suspendieron las inversiones en exploración petrolera, se redujeron las inversiones de mantenimiento y expansión eléctrica y las de transporte y comunicaciones. Esto tuvo como consecuencia un retraso en las inversiones del sector público.

En la década de los años 70's, se trató de superar esta situación y se adoptaron medidas que buscaban acelerar el proceso de formación de capital en la economía nacional:

A partir de 1971, se hizo difícil generar una tasa de ahorro acorde con las necesidades de expansión de la inversión bruta, tanto pública como privada y el resultado fue un crecimiento notorio del déficit del sector público y un aumento del endeudamiento externo.

De 1970 a 1976, la economía mexicana evolucionó en forma irregular debido tanto a factores coyunturales como a otros de carácter estructural que todavía persisten, pero que adquirieron una connotación intensa durante aquel sexenio. Esto ocasionó que el crecimiento en términos reales del PIB fuera, en promedio, de alrededor del 5% anual, inferior al observado en la década de los sesenta, en donde fue del 7%.

A partir de 1977, el Gobierno adoptó una política de reconstrucción del sistema productivo y financiero, congruente con los siguientes objetivos:

- a) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- b) Proveer a la población del empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- c) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- d) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas y los factores de la producción.

Estos objetivos estratégicos definen la acción y comportamiento actual del sector público, porque ellos son la base de la estrategia de desarrollo para el cambio estructural.

La estrategia que define un plan global de desarrollo se sustenta en políticas básicas que implican la utilización de todos los instrumentos y medios que están a disposición del sector público, y que son: el gasto e ingresos públicos, la contabilidad nacional, la reforma administrativa, política y económica, el aparato administrativo, la investigación científica y tecnológica, los programas de educación, capacitación y extensión académica y los avances correspondientes en el marco legislativo.

La política básica y los cambios cualitativos que se han introducido en los mecanismos de dirección política del desarrollo, han orientado el gasto público y la política de empresas paraestatales hacia la prioridad en alimentos y energéticos, tomando en cuenta el impacto regional, el efecto en el empleo y tratando de mejorar su eficiencia y productividad.

La intervención del Estado en la economía ha sido la respuesta necesaria a la responsabilidad de los gobiernos

de orientar el desarrollo económico nacional con justicia y equidad. La mayor o menor intensidad de esta intervención ha dependido de la orientación político - económica de las distintas administraciones.

La política del actual gobierno (1988-1994 Lic. Carlos Salinas) consiste en proporcionar un ordenamiento al desarrollo conforme a prioridades nacionales y sociales que signifiquen avanzar en la autodeterminación empresarial del Estado, eliminando todas aquellas empresas públicas que son ineficientes económicamente y no cumplen satisfactoriamente con los objetivos sociales para las que fueron creadas.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1 VISION TEORICA DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVAS

Para poder hablar de las formas de organización en la administración pública, teóricamente, partiríamos de establecer qué es la organización.

La palabra organización viene del griego "organon" que significa: instrumento. Así, el diccionario dice: es la acción y efecto de organizar y organizarse, en sentido figurativo se tomaría como disposición, arreglo, orden.

Ahora bien, desde el punto de vista de la administración y tomando en cuenta la definición que da Agustín Reyes Ponce, sería: "organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados". (1)

(1) Reyes Ponce Agustín, *Administración de Empresas, Teoría y Práctica. Segunda Parte*, México, 1990, pág. 212.

De acuerdo al proceso administrativo, también de Agustín Reyes Ponce, "la organización es una etapa de éste, que está considerada en la parte mecánica, que se refiere a la estructuración técnica de las relaciones, que deben darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia".(2)

Dentro de la organización se manejan los siguientes principios:

1. Principio de especialización: este principio es, quizás el fundamental en la organización. La división del trabajo no es sino el medio para obtener una mayor especialización y, con ella, mayor precisión, profundidad de conocimientos, destreza y perfección en cada una de las personas dedicadas a cada función.
2. Principio de la unidad de mando: establece la necesidad de que cada subordinado no reciba órdenes sobre una misma materia de dos personas distintas. La unidad de mando para lograr también una mayor eficiencia, establece su coordinación a través de un solo jefe, que fije el objetivo común y dirija a todos a lograrlo.

(2) Idea. Pág. 213-216.

3. Principio del equilibrio de autoridad - responsabilidad: la autoridad se ejerce de arriba hacia abajo; la responsabilidad va en la misma línea, pero de abajo hacia arriba.

Como ejemplo esencial en la jerarquía de una empresa. Cada nivel jerárquico debe tener perfectamente señalado el grado de responsabilidad que en la función de la línea respectiva corresponde a cada jefe. Esa responsabilidad es, a su vez, el fundamento de la autoridad que debe concedérsele.

Un jefe que recibe responsabilidad de realizar ciertas funciones, debe estar dotado de la autoridad para poder decidir en aquello que le ha sido encomendado como responsabilidad suya.

4. Principio del equilibrio de dirección - control, la administración no puede existir "sin alguna delegación" ya que ésta consiste en "hacer a través de otro". Tomando en cuenta que la autoridad se delega mientras que la responsabilidad se comparte, sobre todo en el caso de la responsabilidad conferida, ya que quien la otorgó debe conocer a través de controles fijados, la forma en que se está actuando para corregir errores, orientar acciones y/o limitar esta responsabilidad o en

Último caso, remover a jefes inferiores.

Ahora bien, en la administración pública federal existen varias formas de organización que le dan orden y constitución a ésta, entre ellas se encuentran:

- La centralización
- La descentralización
- La desconcentración

2.1.1 ORGANIZACION CENTRALIZADA

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide, en la que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

En esta forma de organización administrativa se habla estrictamente de una relación de jerarquía que a su vez implica varios poderes, que conserva la autoridad superior.

Como ejemplos de la centralización administrativa tenemos a las 17 Secretarías de Estado; mencionando algunas tenemos a la Secretaría de Gobernación, Secretaría de

de Marina, etc.

Considerado como uno de los poderes más importantes, el poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de esta organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, no de imponer sus determinaciones.

En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar resoluciones e imponer determinaciones; los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución.

Además, en el régimen centralizado existe una concentración forzada de las resoluciones administrativas, no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la Administración sino por un número reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto.

En esta relación de jerarquía que se viene observando, existen otros poderes y son los siguientes:

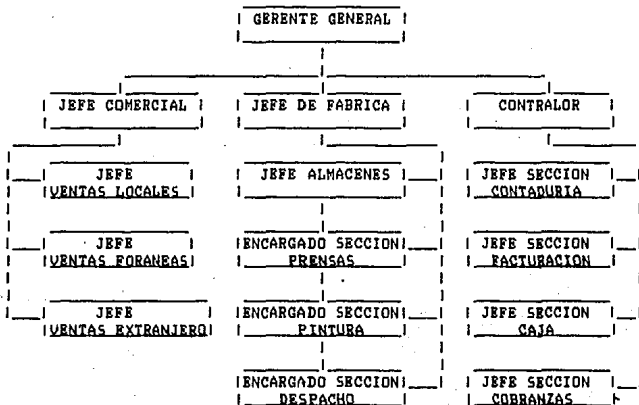
- a.1 Poder de nombramiento
- a.2 Poder de mando
- a.3 Poder de vigilancia
- a.4 Poder disciplinario
- a.5 Poder de revisión
- a.6 Poder para la resolución de conflictos de competencia.

El poder de nombramiento es una de las características del régimen centralizado ya que las autoridades superiores tienen la facultad de nombrar a los titulares de los órganos que les están subordinados.

Ahora bien, el poder de mando dentro del régimen de centralización consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas. Este poder de mando se ejerce generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados subordinados a éstas.

Otra de las facultades que implica esta relación de jerarquía es el poder de vigilancia, que se realiza por medio de actos de carácter puramente material que

consisten en exigir rendición de cuentas, en prácticas, investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones.



Así, cuando llega a comprobarse que existe una irregularidad en las actividades del empleado inferior, se origina el procedimiento de responsabilidad de dicho empleado que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la

Administración; la falta que lo origina se denomina falta disciplinaria, la sanción que amerita es también una disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerarquía superior al empleado que ha cometido la falta.

De aquí, se puede definir a la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo, y se consideran como tales:

- El apercibimiento;
- El extrañamiento, la amonestación y la censura;
- La multa;
- La privación del derecho de ascenso;
- El descenso;
- La suspensión temporal del empleo;
- La privación del empleo.

Las facultades de suspender, anular o modificar los actos realizados por los empleados inferiores, pueden tener como motivo la falta de oportunidad de los propios actos o su ilegalidad.

La facultad de modificar los actos por falta de oportunidad, tiene lugar en aquellos casos en los que la ley deja a las autoridades discreción para apreciar el momento en el cual deben dictarse determinadas medidas.

Respecto de la facultad de modificación de los actos por motivo de ilegalidad, se puede afirmar que existe en todos los casos, puesto que precisamente el Estado de Derecho implica la sumisión de todas las funciones públicas a las normas jurídicas que regulan su actuación, y la organización centralizada debe proveer a que el principio de la legalidad sea en todos los casos respetado.

Por otro lado, entre los diversos órganos ligados por la relación jerárquica pueden surgir conflictos de competencia, bien porque uno de ellos se atribuya facultad que otro reclame, o bien porque ninguno se considere competente para actuar en un caso especial.

Como esos conflictos de competencia pueden originar un desorden en la Administración o una paralización en su funcionamiento, es natural que en el régimen de organización centralizada se considere que la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

2.1.2 ORGANIZACION DESCENTRALIZADA

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a

organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

La Descentralización Administrativa representa una corriente que día a día va tomando incremento en los Estados Contemporáneos, y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder.

La Descentralización Administrativa se distingue de la Descentralización Política que opera en el régimen federal en que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, mientras que la segunda implica un régimen especial de los Poderes Estatales frente a los Poderes Federales.

Además, la Descentralización Administrativa es creada por el Poder Central y en la Descentralización Política los Estados Miembros son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, sino por el contrario, es originario en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden

reservadas a los Estados Miembros.

Ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución de ciertos organismos, constituidas por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

Así, la Descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

1. Descentralización por colaboración.
2. Descentralización por región.
3. Descentralización por servicio.

En estos tres tipos de Descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes; se ha pretendido que es característica esencial de la Descentralización la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados.

El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

La autonomía técnica, consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

La autonomía orgánica, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

1. La Descentralización por Colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y como consecuencia se le van presentando problemas que para su resolución se requiere de una preparación técnica, de la cual carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

Tal situación, impone - autoriza a organizaciones privadas a su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

De tal manera, la Descentralización por Colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

De muy variada índole son las instituciones que colaboran con la Administración, pero pueden ser clasificadas en tres grupos principales, tomando como punto de partida el elemento de la función administrativa cuyo ejercicio les está encomendando.

Estos tres grupos principales son: el de preparación, el de decisión y el de ejecución; para ello la legislación positiva al hacer participar a las organizaciones privadas en alguna o algunas de esas operaciones hace posible la división entre organizaciones que colaboran y en la función consultiva (de preparación) en la función de decisión y en la función de ejecución.

Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas tienen facultades que principal, aunque no exclusivamente, son de consulta; las empresas concesionarias, los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último los Comisariados Ejidales establecidos por la legislación Agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de ejecución y decisión.

2. La Descentralización por Región consiste en el

establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

Además, desde un punto de vista administrativo, la Descentralización por Región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y por lo mismo una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponde.

Por otra parte, se presentan algunos inconvenientes respecto a esta Descentralización por Región, ya que en primer lugar debilita al Poder Central en el sentido de que disminuye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender eficazmente la satisfacción de las necesidades de orden práctico.

En segundo lugar, la Descentralización por Región coincide con una descentralización política, siendo los mismos órganos administrativos y los órganos políticos los que traen como consecuencia la intervención de factores políticos en la Administración con perjuicio de ésta.

Por último, dándose cabida a factores políticos se ha demostrado en la práctica que en las organizaciones descentralizadas por región el personal se nombra dentro de los elementos políticos que tienen relaciones con ellas, sin preocuparse por la competencia para las cargas lo cual, naturalmente, trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

De ahí que se ha considerado a la organización municipal como una descentralización por región, ya que presenta los puntos esenciales que son, de acuerdo a la teoría clásica, los que adopta nuestra legislación mexicana:

1. El municipio será investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
2. El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa.
3. El municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán los suficientes para atender a las entidades municipales.

4: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

Entonces, se puede concluir que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución.

El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial de acuerdo a lo establecido en el art. 115 Constitucional.

3. Ahora bien, para comprender a la **Descentralización por Servicio** se requiere conocer la clasificación de las empresas por su actividad o giro; así que Empresa es un grupo social en el que a través de la administración del capital y el trabajo se producen bienes y/o servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Se clasifican por su actividad o giro en:

Industriales

- a) Extractivas
- b) Agropecuarias
- c) Manufactureras

Comerciales

- a) Mayoristas
- b) Minoristas
- c) Comisionistas

Servicio

- a) Transporte
- b) Turismo
- c) Instituciones Financieras
- d) Educación
- e) Servicios Públicos varios
(comunicaciones, energía y agua) (3)

La Descentralización por Servicio, obedece a razones de tipo político cuya utilidad se manifiesta para manejar tan sólo intereses locales de una determinada colectividad, pero debido al desarrollo del campo de acción del Estado, ya que éste tiene múltiples y muy variadas necesidades de orden general que necesita satisfacer.

Esta Descentralización por Servicio permite descongestionar a la Administración Central, pues surge una organización autónoma con un patrimonio manejado por individuos con preparación técnica adecuada.

(3) Galindo Münch García Martínez, Fundamentos de Administración, México 1982, págs. 42-48.

Los elementos fundamentales de la Descentralización por Servicio son:

1. La existencia de un servicio de orden técnico;
2. Una norma jurídica que reglamente sus funciones;
3. La intervención del personal técnico;
4. Control del gobierno, mediante la revisión de sus funciones.

Como ejemplo de esta Descentralización por Servicio se consideran a la Universidad Nacional Autónoma de México, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, etc.

2.1.3 ORGANIZACION DESCONCENTRADA

La Administración Pública Federal en los últimos tiempos ha manifestado varias desventajas, siendo el motivo principal de ésta el creciente aumento de la población sobre todo en la Capital de la República Mexicana, produciendo así un perjuicio de la vida rural y una prestación deficiente de los servicios urbanos.

Para atenuar los inconvenientes de la Centralización sobre todo en la capital del país se ha recurrido a la

delegación y a los convenidos de coordinación con las entidades federativas.

Es en la delegación donde se manifiesta claramente la esencia de la dirección y el ejercicio de la autoridad.

La delegación es la concesión de autoridad y responsabilidad para actuar.

Ventajas:

- a) Permitir al directivo dedicarse a las actividades de más importancia, en tanto que las funciones detalladas y rutinarias se delegan.
- b) A través de ella, la responsabilidad se comparte, haciéndose más significativa.
- c) Motiva a los subordinados al hacerlos partícipes del logro de los objetivos.
- d) Capacita a los subordinados en ciertas decisiones importantes.

Requisitos para delegar:

1. Delimitar claramente la autoridad y responsabilidad.

delegada, preferentemente por escrito.

2. Especificar claramente metas y objetivos de la función delegada.
3. Capacitar al personal en quien se va a delegar.
4. Establecer estándares de actuación de tal manera que se fomente la iniciativa, creatividad y lealtad hacia la organización.
5. Convenir sobre las áreas de no delegación.
6. El directivo deberá mostrar interés en el desempeño del empleado, en relación con la función delegada.
7. Reconocer el buen desempeño y confiar en los subordinados.(4)

Así, la desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.

(4) Salindo MÚnch, García Martínez, Fundamentos de Administración, México 1982, págs. 163-164.

De esto hace referencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17, que dice:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Esta forma de organización administrativa se ejemplifica con la división del Distrito Federal en las 16 delegaciones, con funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y dotados de atribuciones desconcentradas mencionadas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

Las bases constitucionales de las que parte la Administración Pública Federal son:

Artículo 90. "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 92. "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes de Estado del Presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Artículo 93. "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los Diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero marca la división que existe de esta Administración diciendo: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública

Federal centralizada y paraestatal".

A lo que se refiere al sector centralizado tenemos: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Y al sector paraestatal: los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos.

3.1 SECTOR CENTRALIZADO

El Presidente de la República es el único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo.

Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos administrativos.

Como órgano administrativo, se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo, es decir, ejecutando las leyes no como una simple tarea mecánica sino como una función

más amplia donde la autoridad administrativa está realizando la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político realizando su propia voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza; de esto se puede hacer referencia en los artículos 40, 41, 49 y 80 constitucional.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración Pública Federal; ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la Administración.

La situación legal del Presidente de la República es regulada fundamentalmente por el derecho constitucional donde se refiere a la designación, elección del titular o su separación del cargo, a las facultades que le corresponden y a sus relaciones con el Estado y con los otros poderes permitiendo así la participación del derecho administrativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 89 establece la facultad que tiene el Presidente de la República para crear unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación, de acuerdo con el presupuesto

asignado a la Presidencia de la República.

Como un antecedente de las Secretarías de Estado tenemos que ha existido un constante movimiento en la creación o fusión de éstas donde no se le puede atribuir un simple capricho de los gobernantes sino que con la gradual transformación del Estado ha habido necesidad de aumentar y especializar a estos organismos.

Es por ello que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958 en el Diario Oficial de la Federación, creó la secretaría de la Presidencia, la de Patrimonio Nacional que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas; dio a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo Departamento de Turismo; amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y operó importantes cambios en su competencia. Por Ley de 29 de diciembre de 1974 (D.O. de 31 del mismo) estos dos últimos Departamentos se transformaron en Secretarías, la de la Reforma Agraria y de Turismo. De esta manera quedaron

establecidas diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó a la de las Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, la cual posteriormente fue reformada y adicionada el 20 de diciembre de 1982.

Según la iniciativa de Ley de 1976 y sus reformas y adiciones actuales, han tenido el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la completa estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicidad de funciones de dichas entidades, para que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados.

Se persigue con la nueva Ley la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que

resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

De acuerdo con la Ley y sus reformas, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos serán los siguientes:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Programación y Presupuesto
Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Secretaría de Pesca
Departamento del Distrito Federal

En el caso específico del Departamento del Distrito Federal, como unidad administrativa del sector centralizado, tenemos que su régimen jurídico se encuentra consignado en la Constitución y estatuye que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la Ley; que el Congreso de la Unión es el facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito; que el Poder Judicial se integrará por los tribunales del orden común, distintos de los tribunales federales y en él existirán tribunales de lo contencioso administrativo y de conciliación y arbitraje.

Se creó su propia Ley Orgánica que tiene como finalidad responder a las necesidades creadas por el crecimiento demográfico y el incremento del peso específico social y de las relaciones de toda índole experimentadas en el Distrito Federal que han traído consigo requerimientos de una nueva organización de la Administración Pública.

Para tal efecto se ha modificado la estructura de la Ley y

para ello se ideó un sistema normativo flexible que permite remitir al reglamento interior el señalamiento y atribuciones de órganos a quienes se recomienda el desempeño de la función gubernativa del Departamento del Distrito Federal.

La organización administrativa del Distrito Federal está constituida por unidades administrativas centralizadas, las cuales son las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría, la Tesorería y las Direcciones Generales. Los órganos administrativos desconcentrados son: Las delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas; los almacenes para los trabajadores del Departamento; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, tiene la representación legal del Departamento, la que puede delegar en la persona o personas que estime convenientes. Los Secretarios Generales de Gobierno, así como el Secretario General de Obras y Servicios y el Oficial Mayor, también son nombrados por el Presidente de la República.

Los órganos administrativos desconcentrados están

jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento la que, en su caso, fijará las relaciones que deben guardar con otras dependencias.

El territorio del Distrito Federal se divide para su gobierno en las siguientes dieciseis Delegaciones:

- I. Alvaro Obregón
- II. Azcapotzalco
- III. Benito Juárez
- IV. Coyoacán
- V. Guajimalpa de Morelos
- VI. Cuauhtémoc
- VII. Gustavo A. Madero
- VIII. Iztacalco
- IX. Iztapalapa
- X. Magdalena Contreras
- XI. Miguel Hidalgo
- XII. Milpa Alta
- XIII. Tláhuac
- XIV. Tlalpan
- XV. Venustiano Carranza
- XVI. Xochimilco

Las Delegaciones anteriores son órganos desconcentrados y están a cargo de un Delegado, el cual será nombrado y

removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal previo acuerdo al Presidente de la República y ejercerá las atribuciones que corresponden al Departamento en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquéllas que sean propias de los órganos de administración centralizada. Completan la estructura orgánica del Departamento los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana que son los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, éste último integrado por los presidentes de las juntas de vecinos y cuyas atribuciones además de su colaboración para la debida administración pública y la prestación de los servicios generales, se extiende a proponer medidas legislativas y reglamentarias, a opinar sobre estudios de planeación urbana sobre la política fiscal del departamento, coordinar los trabajos de las juntas de vecinos, conocer de los planes y programas de obras y servicios y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos e informar al Jefe del Departamento las deficiencias en la administración o en los servicios.

El Departamento tiene personalidad jurídica con capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. Los bienes que constituyen su patrimonio se dividen en bienes de dominio privado. El

Departamento está facultado para administrar los bienes que posee y obtener de la autoridad judicial ocupación provisional de los inmuebles cuya propiedad reclame ella.

Por lo que hace a la organización financiera del Departamento, sus ingresos y egresos son los que anualmente señalen la Ley de Egresos y Presupuestos aprobados por el Poder Legislativo Federal.

3.2 SECTOR DESCENTRALIZADO

Como se ha mencionado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Poder Ejecutivo auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades que forman la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos Descentralizados
- II. Empresas de Participación Estatal
- III. Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- IV. Fideicomisos.

En algunas legislaciones extranjeras, la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que carece

de valor jurídico y que sólo se usa como un valor de nomenclatura; al usarse esa expresión en la Ley Mexicana se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él significa algo que no se confunde con el Estado, camina lado a lado del Estado paralelamente al Estado; y en este caso las entidades que se comprenden en aquella designación no caminan al lado del Estado sino que son parte integrante del Estado.

También se aparta del sentido que da la Ley al vocablo de la definición que adopta el Diccionario de la Real Academia de la lengua Española; paraestatal "dícese de las entidades que cooperan con el Estado sin formar parte de su administración".

Además, en la Ley vigente la expresión "Administración Pública Paraestatal" carece también de un contenido jurídico, pues en ellas se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las instituciones de crédito, seguros y fianzas y la de fideicomisos.

Con todo esto se puede concluir que la expresión "paraestatal" no corresponde al contenido de la sección que se emplea y sólo debe tomársele como una expresión

cómoda, aunque de alguna manera arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la Administración Estatal no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.

3.2.1 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Derivado de lo anterior, se puede decir que los organismos descentralizados son considerados por la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 como: "las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Esto es, las características de un organismo descentralizado son la existencia de una personalidad jurídica y un patrimonio propio que le permita obtener una cierta independencia.

El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio pueden obedecer a dos motivos: el dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en un principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autonomía.

Por lo que hace al régimen patrimonial y financiero de los organismos descentralizados, la Ley establece las siguientes normas: correspondiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyecta y calcula los ingresos y egresos de estos organismos haciéndolas compatibles con la disponibilidad de recursos que señalen ambas; a las Secretarías y Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores en que se habrán de distribuir dichos organismos corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de ellos, así como vigilar su funcionamiento (artículo 32, 50, 51 y 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde todo lo que se refiere a la autorización de los financiamientos que han de constituir la deuda pública de todos los organismos.

Finalmente, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se determina que el Presupuesto de Egresos de la Federación corresponderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar los organismos descentralizados y dichos organismos deberán informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes del día último de febrero de cada año el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante y sujetarse a las reglas para el ejercicio y contabilidad de las propias instituciones (artículos 2, 16, 17 y 24).

Como ejemplos de Organismos Descentralizados tenemos:

1. Petróleos Mexicanos.
2. Instituto Mexicano del Seguro Social.
3. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
4. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
5. Instituto Nacional de la Senectud.
6. Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.
7. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
8. Instituto Nacional de Deporte.
9. Procuraduría Federal del Consumidor.
10. Sistema de Transportes Colectivos.

3.2.2 EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Como ya se había mencionado, las empresas de participación estatal son aquellas que desde hace muchos años la legislación mexicana las aceptó al sistema de la asociación del Estado con interés particular en la forma de sociedades mercantiles, sujetas en un principio a las normas de derecho privado; tales empresas de participación estatal son las que legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera una división de dichas empresas de participación estatal; las mayoritarias son aquellas que satisfacen algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o fianzas, uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo tercero de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

- b) Que en la constitución de su capital, se hagan figurar acciones de serie espectral que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- c) Que 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 votar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas del Consejo de Administración o de la Junta Directiva y Organo de Gobierno equivalente (artículo 46)

La Ley dispone, además que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, a alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes (artículo 47).

Como ejemplos están:

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

1. Productora e Importadora de Papel

2. Altos Hornos de México
3. Fertilizantes Mexicanos
4. Hules Mexicanos
5. Embotelladora Garci-Crespo

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

1. Bolsas y Artículos de Papel
2. Herbert Mexicana
3. Cigarrera y Tabacalera Mexicana
4. Borg and Beck de México
5. Ferro Minera Mexicana

3.2.3 INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO, ORGANISMOS AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO E INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS

La Banca Privada ha sido nacionalizada por decreto del 19 de septiembre de 1982. Por adición del artículo 28 constitucional se estableció a favor del Estado el monopolio de prestación del servicio de Banca y Crédito, el que será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones, en los términos que establezca la correspondiente Ley reglamentaria, la que determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio de Banca y Crédito no

será de concesión a particulares.

Por disposición de la Ley reglamentaria del servicio de Banca y Crédito, los servicios bancarios se prestan por un mero tipo de sociedades mercantiles, que se denominan "Sociedades Nacionales de Crédito" de absoluto control estatal y de cuyos capitales los particulares podrán aportar hasta un 36%.

Como Organizaciones Auxiliares de Crédito, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares reglamenta las Bolsas de Valores, las Cámaras de Compensación, los Almacenes Generales de Depósito y las Uniones de Crédito. Como su nombre lo indica, no son Instituciones que directamente practiquen operaciones de Crédito, sino que su función es auxiliar a las que practican tales operaciones.

Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

La Ley General de Instituciones de Seguros en su artículo 1º menciona:

"Las empresas que se organicen y funcionen como instituciones de seguros y sociedades mutualistas de seguros, quedan sujetas a las disposiciones de esta Ley.

Las Instituciones Nacionales de Seguros se registrarán por sus leyes especiales y a falta de éstas a cuanto en ellas no esté previsto, por lo tanto estatuye la presente".

Art. 2º La SHCP, será el órgano competente para interpretar, aplicar y resolver para efectos administrativos lo relacionado con los preceptos de esta ley y en general para todo cuanto se refiere a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros.

En la aplicación de la presente ley, la SHCP con la intervención, que en su caso, corresponda a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, deberá procurar un desarrollo equilibrado del sistema asegurador, y una competencia sana entre las instituciones de seguros que lo integran.

Art. 5º Para organizarse y funcionar como institución de Seguros se requiere concesión del gobierno Federal, que compite otorgar discrecionalmente a la S.H.C.P. oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Art. 7º Las concesiones y autorizaciones para organizarse y funcionar como institución de sociedad mutualista de seguros respectivamente, son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a una o más de las

siguientes operaciones de seguros:

I. Vida

II. Accidentes y enfermedades; y

III. Responsabilidad civil a algunos de los ramos siguientes:

- a) Responsabilidad Civil y Riesgos Profesionales;
- b) Marítimo y Transportes;
- c) Incendio;
- d) Agrícola;
- e) Automóviles;
- f) Crédito;
- g) Diversos; y
- h) Los especiales que declare la SHCP.

Las instituciones de seguros deberán ser constituidas como sociedad anónima de capital fijo, con arreglo a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles, en cuanto no esté previsto en esta Ley y, particularmente, a lo siguiente:

Deberán contar con el capital mínimo que estabiliza la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, para la operación o ramo a que hayan de dedicarse:

Las disposiciones generales para determinar el capital

mínimo de las instituciones de seguros, las dictará la SHOP, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tomando en cuenta los recursos que, a su juicio, sean indispensables para apoyar la adecuada prestación del servicio público que representa la actividad aseguradora, la suma de los capitales pagados y reservas de capital con que opere el conjunto de instituciones que integren el sistema asegurador.

Ahora bien, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas en su artículo 19 menciona:

La presente Ley se aplicará a las instituciones de fianzas cuyo objeto será otorgar fianzas a título oneroso.

Las instituciones nacionales de fianzas se registrarán por sus Leyes especiales y, a falta de éstas o cuando en ellas no esté previsto, por lo que estatuye la presente.

La SHOP será el órgano competente para interpretar, aplicar y resolver para efectos administrativos lo relacionado con los preceptos de esta ley y en general para todo cuanto se refiere a las instituciones de fianzas.

En la aplicación de esta Ley, la mencionada SHOP con la

intervención que, en su caso, corresponda a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, deberá procurar un desarrollo equilibrado del sistema afianzador y una competencia sana entre las instituciones de fianzas que lo integran.

Para organizarse y funcionar como institución de fianzas se requiere concesión del gobierno federal, que compite otorgar discrecionalmente a la SHCP, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Estas concesiones son por su propia naturaleza intransmisibles.

Las instituciones de fianzas deberán ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo, con arreglo a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Como ejemplos están:

Banco de México

Banco Nacional de México

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

Nacional Financiera

Aseguradora Mexicana

3.2.4 FIDEICOMISOS

Por último, los fideicomisos que se establezcan forman parte de la Administración Pública Paraestatal.

Fideicomiso. Es un contrato por el cual una persona destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

Los fideicomisos a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, serán los establecidos por la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3º de esta misma Ley.

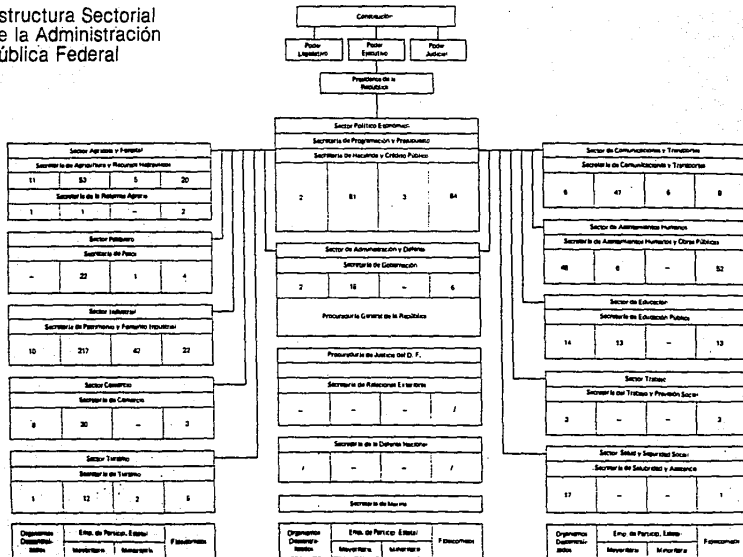
La Secretaría de Programación y Presupuesto y la SHOP serán fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya.

Como ejemplos de fideicomiso están:

Fideicomiso para el Fondo de Cultura Económica

Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías.

Estructura Sectorial de la Administración Pública Federal



FUENTE: Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, México 1977.

CAPITULO IV

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

4.1 RESUMEN PARAESTATAL

Origen de las Paraestatales

La participación del Estado en el Desarrollo Económico está íntimamente vinculada al modo de organización política y a su estructura socioeconómica, así como a las necesidades específicas de su desarrollo, de acuerdo al momento histórico y situación internacional en que se desenvuelve.

Uno de los medios más importantes que utiliza al Estado en la conducción del desarrollo es la empresa pública.

En el mundo contemporáneo, el Estado ha ido aumentando el número, ámbito y la extensión de sus intervenciones así como el grado de ingerencia, de regulación, de promoción y de participación directa en actividades que se consideran de interés público, en algunos países capitalistas avanzados y de los llamados del tercer mundo, ha contribuido así a la aparición de un tipo de economía mixta, caracterizada por la profundidad del control público y la pluralidad de los centros de decisión.

El impacto de la intervención estatal se manifiesta en el

aumento del gasto del sector público, así como en la participación en la oferta y en la demanda de bienes y servicios para el consumo y la inversión. Por otra parte, contribuye directamente a la inversión mediante el estímulo directo e indirecto a la misma y a la actividad de las empresas privadas, para suplir sus insuficiencias y sus ausencias, complementarlas y reforzarlas sin sustituirlas. Asimismo se advierte su participación en actividades esenciales; infraestructura económica y social e industrias básicas, preocupación permanente es el mantenimiento y expansión del empleo, por su repercusión en la capacidad adquisitiva del mercado.

Las manifestaciones típicas del intervencionismo se identifican como una variedad de ingerencias frecuentes pero no sistematizadas, a menudo no se logra orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de restricciones, desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias.

Así, en su fase capitalista, los modos de intervención están comprendidos en los siguientes aspectos:

- A) Restricción de la oferta de bienes y servicios para reajustarla a un menor poder de compra.

- B) Ampliación de la demanda y medidas de alivio a sectores afectados por la recesión y el desempleo.
- C) Estímulo estatal a ciertas ramas de la economía.
- D) Fijación unilateral de precios y salarios.
- E) Política de dinero barato, para estímulo de la ocupación de recursos humanos y materiales.
- F) El dirigismo estatal.

También existen factores económico-sociales, que inciden en la creación de empresas públicas, tales como:

- A) Debilitamiento de factores y estímulos externos.
- B) Insatisfacción de viejas y nuevas necesidades socio-económicas en aumento.
- C) Nacionalización y estatización de empresas privadas.
- D) Uso de los instrumentos de política económica, por parte del sector público y de las redes de empresas nacionalizadas, para influir en la economía.

E) Conversión del sector público y de las empresas estatales en resortes de la política económica.

Se puede precisar que la empresa mixta representa una especie de forma transicional entre la actividad de la administración pública como titular de servicios de carácter económico a los particulares, y como prestadora directa de tales servicios. A esta forma se puede llegar por dos causas opuestas; el caso de las empresas privadas con dificultades crónicas que buscan la participación del Estado en las mismas, alegando motivos de interés público; por otra parte, la necesidad de creación de empresas en actividades que no pueden ser dejadas exclusivamente en manos del capital privado, por revestir un interés vital para la comunidad.

El Estado no se ha limitado a la titularidad de ciertas actividades y servicios, sino que, invocando razones de interés colectivo y aplicando pautas y normas de derecho público, autoconsagra su competencia para la gestión empresarial, por medio de órganos y mecanismos directos e indirectos que la administración crea a tal efecto, con exclusión de los particulares o en competencia con los mismos, el servicio público es reemplazado en esta forma por la empresa pública.

En nuestro país, la empresa pública ha sido un factor primordial en la defensa de los objetivos nacionales desde 1917, sin embargo, sus bases de funcionamiento así como los alcances y fines de su actividad han sido objeto de una constante revisión y adecuación a efecto de que cumpla cabalmente con los propósitos para los que fue creada.

Desde la década de 1920 el gobierno ha recurrido a la creación de empresas y organismos para alcanzar sus propósitos de política.

A fin de ordenar el caos en que se encontraba la economía y por ende el incipiente sistema bancario, se creó la Comisión Nacional de Caminos, se orientó a promover la integración territorial, la Comisión de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Ejidal se crearon para fomentar la actividad agropecuaria.

A partir de 1934 se reforzó el sistema financiero con instituciones de crédito agrícola, industrial y de servicios y se crearon Nacional Financiera (para apoyar el financiamiento del desarrollo), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y el de Obras Públicas, así como la Comisión Federal de Electricidad y la de Fomento Minero.

Durante el período 1938-1940 se amplía la actividad del

Estado al expropiar las empresas petroleras extranjeras y los Ferrocarriles Nacionales de México, para rescatarlas de manos extranjeras y ejercer el control directo de estas ramas estratégicas.

A partir de la década de los 40, y favorecido por la demanda de la Segunda Guerra Mundial, el Estado impulsa y participa en la industrialización del país creando Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes de México, Siderúrgica Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional e Industrial de Atenquique, entre otras que se conceptualizan como inversiones esenciales para el desarrollo y se consideran fuera del alcance del sector privado por su magnitud, larga maduración y baja rentabilidad, entre otros factores.

En el lapso de 1958 a 1970 el objetivo fue lograr un crecimiento acelerado, con estabilidad de precios y sin devaluación; en este período se crearon 25 organismos descentralizados, 137 empresas de participación estatal mayoritaria, 73 minoritaria y 42 fideicomisos (277)

Durante el período 1970-1976, en seis años se crearon 34 organismos descentralizados, 229 empresas de participación mayoritaria y 11 fideicomisos (274); o sea un número similar al creado en los 12 años anteriores.

Entre 1977 y 1982 la inversión pública fluyó con gran amplitud hacia la industria petrolera y la expansión de las actividades económicas del Estado llega a su culminación con la nacionalización de la Banca; por conducto de 780 empresas se controlaba la totalidad de generación de energía eléctrica para consumo público; la producción de hidrocarburos; de productos petroquímicos básicos y de fertilizantes; el 65% de la capacidad instalada de la producción nacional de acero; el transporte ferroviario; se producía el 99% de autobuses de pasajeros y pronto alcanzaría la producción del 30% del transporte de carga; regulaba la comercialización de productos agrícolas básicos; elaboraba bienes de consumo popular; atendía las necesidades de seguridad social de la mayoría de los habitantes del país; en resumen, por medio de las paraestatales pudo ser el rector absoluto del desarrollo económico y social.

A partir de 1982 sólo se crean empresas en las que la participación del Estado se considera indispensable, pero por otro lado se inicia un acentuado proceso de desincorporación, fusión y liquidación de paraestatales no prioritarias. Así, a diciembre de 1989 sólo existían 389 entidades vigentes, de las cuales 88 correspondían a organismos descentralizados, 236 eran empresas de participación estatal mayoritaria y 63 eran fideicomisos;

este proceso continúa durante el presente año.

MARCO JURIDICO Y EVOLUCION

La importancia creciente de la empresa pública como instrumento de desarrollo y de crecimiento acelerado han exigido la creación, perfeccionamiento y actualización permanente de un marco normativo para regular su funcionamiento, manejo y control.

Hasta antes del año 1947 solamente existían algunas disposiciones legislativas aisladas o decretos que tímidamente pretendían controlar y vigilar a los entes paraestatales, de ahí que en ese año se expidió la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Este ordenamiento establecía en su artículo 93 constitucional la facultad del Congreso de la Unión para solicitar informes sobre sus ramos a los Directores de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria.

La Ley de Secretarías de Estado de 1958 distribuye las facultades de tutela del Estado en programación, presupuestación y control, en lo que denominó el triángulo

de la eficiencia administrativa integrado por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y de Patrimonio y Fomento Industrial.

Con posterioridad se expidieron otras dos leyes de control en 1965 y 1970, con lo que se iban estrechando las áreas del control o tutela del Estado por encima de la autonomía de gestión que debía corresponder a las entidades paraestatales.

La proliferación de las empresas públicas a partir de 1970 originó al Estado problemas serios en su manejo y control, por lo cual la Ley para tal fin tuvo que ser sustituida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, con el propósito de ordenar y normar la sectorización.

En dicha Ley se estableció de manera categórica que la administración pública federal estaba integrada por dos grandes sectores: el central, constituido por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; y el paraestatal por los Organos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, las Instituciones de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos Públicos.

Posteriormente, en 1977 y 1981, se publicaron acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales.

En la reforma al artículo 93 de la Constitución en 1977, se dispuso que las Cámaras Legislativas tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Estado.

En la reforma al artículo 90 Constitucional en el año de 1981, se estableció que la Administración Pública Federal sería centralizada y paraestatal; así como que las Leyes determinarían las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Durante el pasado régimen se aprobaron reformas constitucionales, tales como las del artículo 25, donde se define la rectoría económica del Estado, se establece su intervención de manera exclusiva en las áreas estratégicas y la posibilidad de su intervención en forma mixta o de cogestión con los demás sectores para impulsar y organizar las áreas prioritarias; las del artículo 26, en las que se consignan las bases de la planeación democrática y la expedición de un Plan Nacional de Desarrollo; en el artículo 27, se disponen las condiciones para el fomento y desarrollo de la producción agropecuaria, su

industrialización y comercialización; las del artículo 28, donde se enuncian las áreas estratégicas en las que debe intervenir el Estado, económicamente y de manera exclusiva; al Estado, incluidos los entes paraestatales, el manejo de sus recursos económicos con eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

De esas reformas es muy importante el aspecto de planeación; el elemento central de ella en México es el Plan Nacional de Desarrollo, donde a partir de un diagnóstico se establecen principios políticos, propósitos de gobierno, objetivos, estrategias y las políticas gubernamentales de carácter general.

Dentro de este esquema se han establecido Secretarías que se les denomina globalizadoras, ya que dentro de sus atribuciones regulan las actividades generales de todas las dependencias y entidades.

Existen también las coordinadoras sectoriales, que además de su función de regulación son las responsables del diseño e instrumentación de los programas sectoriales de mediano plazo, conforme a las líneas de acción señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este contexto, la mayoría de las empresas públicas de

México tanto productivas como de servicios comerciales y no comerciales, se encuentran sectorizadas (asignadas a una coordinadora sectorial). Con ello se busca lograr una congruencia entre los objetivos y acciones de las entidades con los propósitos nacionales establecidos en los programas sectoriales.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales obliga a cada entidad a elaborar un programa institucional de mediano plazo, con vigencia mayor a un año, pero generalmente no superior al período presidencial en turno; sin embargo, en algunos casos se han establecido objetivos y metas de largo plazo, el programa se revisa anualmente a la luz de los resultados alcanzados en el período y de las perspectivas económicas.

Es importante señalar que las coordinadoras sectoriales definen los techos financieros de las empresas coordinadas, los cuales son discutidos y aprobados en los órganos de gobierno conforme a las facultades establecidas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y son de hecho el principal instrumento de su control.

Para la elaboración del programa-presupuesto sectorial se han integrado comités técnicos para la instrumentación del plan (COTEIP), en general, el número de estos comités

corresponden a la apertura de los programas sectoriales de mediano plazo.

En 1986 se hace un esfuerzo de integración de las diversas fuentes normativas que existen para simplificar la administración pública, fortalecer los medios de control del Estado sobre el sector paraestatal y la autonomía de gestión de las empresas públicas; este esfuerzo se concreta en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En dicho ordenamiento se asientan objetivos muy importante para la marcha de las empresas, tendientes a simplificar su manejo, devolviendo a los órganos de gobierno sus atribuciones principales.

Igualmente trata de que las facultades reglamentarias del Estado se actualicen a través del propio órgano de gobierno, para que dentro de los renglones sustantivos de la legislación vigente se generen las reglas y normatividad propias de cada entidad.

Por otra parte, en la Ley se asienta la importancia de enfatizar el papel tutelar de cada coordinadora de sector, incorporándola a la presidencia de cada órgano de gobierno.

Se expide el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el 26 de enero de 1990.

Este ordenamiento establece las bases para la integración de los órganos de gobierno, mismos que deben emitir lineamientos y políticas de operación tomando en cuenta la situación financiera de las entidades y la necesidad de ser congruentes con los objetivos del desarrollo; por otra parte, establece criterios de racionalidad, austeridad y disciplina que le permitan ejercer con eficacia su presupuesto autorizado.

Al elevar a rango constitucional la rectoría económica de Estado, se define la economía mixta con la participación de tres sectores, se delimita la participación directa del Estado distinguiendo entre áreas estratégicas y prioritarias; las primeras quedan definidas como de interés nacional; en el caso de las segundas, su precisión se deja al sistema nacional de planeación, lo que posibilita la desincorporación de empresas consideradas no prioritarias, aunque no se renuncia a la capacidad de crear empresas. Finalmente se introduce un cambio importante en su organización y manejo al darles mayor autonomía y fortalecer los mecanismos de gestión propios.

PERIODO DE CRECIMIENTO**i) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**

En este documento se señala que las empresas públicas habrían de conducirse como parte integral del sector público y bajo las políticas del gobierno federal a través de las coordinadoras de sector; el plan dice que para alcanzar los objetivos es necesario resolver los problemas de operación, en especial los de carácter administrativo de organización, financieros, laborales y tecnológicos.

En lo financiero se reconoce que los resultados de operación de las empresas públicas impiden que éstas lleguen a ser autofinanciables y por tanto las hace más dependientes del crédito externo e interno y ocasionando que se haya reducido el nivel de inversiones en detrimento de sus objetivos, en consecuencia requieren para su subsistencia de transferencias, a veces crecientes, del gobierno federal.

En materia de empleo se reconoce que a la empresa pública se le asignó como uno de sus objetivos prioritarios la generación de empleo y que esto, en muchos casos, ha impactado negativamente en su productividad y capacidad operativa, entre otros aspectos.

Por lo que se refiere a la tecnología, hace énfasis en revisar los tipos de tecnologías obsoletas y otras no corresponden a las necesidades ni al nivel de desarrollo del país.

En este documento se plantearon como propósitos fundamentales para las empresas públicas los siguientes:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía.
- Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular.
- Apoyar la integración del aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad.
- Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración.
- Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta.
- Promover el desarrollo regional del país,

descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva.

- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.

- Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

ii) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Modernización de la empresa pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 después de caracterizar nuestro desarrollo, su orientación y necesidades para llevarlo a cabo, señala que las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, de interés para la soberanía de la Nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto.

Por ello el Estado mantendrá la prioridad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución.

El Estado también seguirá participando en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente (servicios de salud, vivienda, educación), y las actividades de regulación y garantía de abastos de productos básicos, que se desarrollan a través de algunas como Conasupo.

En el Plan se hace clara diferencia de las entidades de servicio que cumplen una clara función social, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes o servicios que producen deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado.

Establece que las entidades que no reúnan las características de estratégicas, prioritaria, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica,

o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias de gobierno.

- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.
- Se transferirán a gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus características y condiciones pueden ser adquiridas por los sectores social y privado.

El plan prevé que la desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para atender lo estratégico y lo prioritario.

Un Estado fuerte no tiene por qué ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

El Plan destaca además que durante el presente régimen se impulsará y fortalecerá el sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas sean eficientes, cumplan con los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen. Para tal efecto, se perfeccionará el marco normativo de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama. A este propósito coadyuvará el Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales.

También se eliminará la reglamentación central excesiva a la que están sujetas y se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno tal y como lo plantea la Ley respectiva, al tiempo que asumirán el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera. Se exigirá también la formación de empresarios públicos modernos, con claro compromiso social que estén a la altura de la responsabilidad que implica dirigir y administrar los recursos de la Nación y se evaluarán los resultados en un sistema justo que premie o penalice su desempeño.

En este sentido se otorga particular importancia al incremento de la productividad como apoyo sustantivo para

superar la problemática actual de las empresas públicas. En esta labor es indispensable el reconocimiento al recurso humano, y para ello se prevé continuar con la política de establecer comités mixtos de productividad y realizar programas integrales orientados para tal fin.

Los programas son aquellos planes en los que no solamente se fijan los objetivos y la secuencia de operaciones, sino principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes.

Los programas pueden ser a largo o corto plazo, se deben tomar en cuenta algunas reglas para aplicarlos.

1. Todo programa debe, ante todo, contar con la aprobación de la suprema autoridad administrativa para aplicarse, y con su completo apoyo para lograr su pleno éxito.
2. Debe siempre venderse la idea o el convencimiento a los jefes de línea que habrán de aplicarlos (no imposición).
3. Debe estudiarse el momento más oportuno para iniciar la operación de un programa nuevo. (5)

(5) Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas, Teoría y Práctica, 12 parte, México 1986, págs. 174 y 175.

Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública

El 14 de marzo del presente año, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación da a conocer el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, que en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, establece los siguientes objetivos:

Un objetivo es la representación del resultado que la empresa espera obtener, es un fin por alcanzar, establecido cuantitativamente y determinado para realizarse transcurrido un tiempo específico.

Para ello debe tomarse en cuenta lo siguiente:

- Deben asentarse por escrito.
- No confundirse con los medios o estrategias para alcanzarlos.
- Al determinarlos, recordar las seis preguntas claves de la administración:
(¿qué, cómo, dónde, quién, cuándo y porqué?)
- Deben ser perfectamente conocidos y entendidos por todos los miembros de la organización.

- Deben ser estables. (6)

1. Lograr la modernización del sector paraestatal.
2. Consolidar a los órganos de gobierno.
3. Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales.
4. Lograr que las entidades paraestatales cumplan en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos.
5. Establecer la concertación como principio básico.

Se establecen los siguientes criterios de participación:

- Se definen criterios de operación a partir de la revisión de objetivos para determinarse la entidad es empresa pública o de servicio institucional. Se establecen criterios para la definición de políticas y procedimientos de operación, así como indicadores de evaluación en base a criterios de eficacia, eficiencia y de productividad.

(6) Galindo Münch, García Martínez, Fundamentos de Administración, México 1982, págs. 81 y 82.

- Se racionaliza el esquema de organización y funcionamiento de las entidades, definiendo ámbitos de competencia de las dependencias globalizadoras, las coordinadoras de sector y su interrelación con las entidades.
- Fortalecer la autonomía de gestión detallando el reglamento de la Ley y se limita el número de entidades en las que pueden participar los servidores públicos.

Se busca incrementar la eficacia, eficiencia y productividad a través de profesionalizar a los servidores públicos, la simplificación y descentralización, mejoramiento de los sistemas de control, información y evaluación y de los procesos productivos y sistemas de producción basados en una evaluación de la tecnología existente.

- Se define que para la concertación al exterior e interior de las entidades se establecerán políticas para las primeras y convenios de desempeño para las segundas.
- Finalmente se establece la obligación de captar sistemáticamente opiniones y recomendaciones de la sociedad.

- Importancia de las empresas públicas en la economía.

De 1975 a 1988, la participación de las empresas públicas en el PIB ha mostrado la siguiente tendencia: del 6.6% en 1975 a un máximo de 18.5% en 1983, para después reducirse a 15.6% en 1985 y a 12.9% en 1988; este comportamiento se explica por la expansión y fluctuaciones de la industria petrolera y por la incorporación del sistema financiero.

La participación se concentra en cinco sectores: minero, industrial, comercial y de abasto, comunicaciones y transportes y financiero.

El núcleo industrial, que en 1982 estaba formado por más de 400 empresas y que en 1985 había disminuido a 300, tiene como características básicas: A) un amplio predominio de insumos de uso generalizado; b) más del 80% se encuentra sólo en 7 actividades (petróleo, petroquímica básica, fertilizantes, siderurgia, azúcar, envasado de pescado y marisco y vehículos automóviles); c) por tipo de bien, los de consumo no duraderos son los únicos que han aumentado su participación en la producción estatal, con la nacionalización de la Banca este núcleo adquiere una mayor importancia, aunque el peso de la producción de sus servicios el PIB no la refleja.

La intervención del Estado en el sector comercial y de abasto se centra en el sistema Conasupo.

En comunicaciones y transportes prácticamente toda la infraestructura y su desarrollo ha estado a cargo del Estado destacando Ferrocarriles, Caminos y Puentes Federales, ASA, Transporte Urbano y medios de comunicación.

La minería deriva su importancia de la explotación de minerales estratégicos, realizado por un grupo de 9 empresas públicas.

Perspectivas

Los desequilibrios y la permanencia de éstos en la economía nacional dieron pauta para que durante los últimos años el Estado se propusiera corregirlos, lo que impone modalidades a la evolución del sector público y condiciona la presencia del Estado en algunas áreas de participación directa.

Aunado a lo anterior, los cambios en el patrón tecnológico mundial determinan la orientación que tendrá la modernización y readecuación de algunas actividades industriales, particularmente las de presencia pública

importante.

Además, los propósitos de estabilización económica han subordinado otros objetivos del desarrollo entre los que se encuentra la racionalización del gasto público para las entidades paraestatales, respondiendo a una reducción del crecimiento de su gasto corriente y la permanente contracción de la inversión; esto se refleja en la preponderancia de la presupuestación sobre la programación.

La evolución de la empresa pública parece estar determinada por los programas de modernización y reconversión que a pesar de estar dirigidos al sector industrial suponen efectos positivos para el resto de la economía.

La política actual de empresa pública sugiere la búsqueda gubernamental para integrar un núcleo de empresas y actividades industriales, tecnológicamente modernas, capaces de inducir una nueva fase de desarrollo, sin los estrangulamientos que presentó la sustitución de importaciones.

De ahí que al Estado Mexicano le corresponde asumir el liderazgo de la modernización industrial, reorientando el

desarrollo de sus empresas y actividades tradicionales conforme a las tendencias mundiales de un nuevo patrón tecnológico.

Las empresas públicas deben ser usadas como instrumentos de política económica, que coadyuven a la distribución adecuada del ingreso así como a la mayor generación de empleo y permita su accionar ser catalizadoras de los precios en el mercado, y a través de la modernización de sus sistemas aumente la oferta necesaria, todo esto con la finalidad de generar una creciente justicia social, enfatizando el aspecto de control más que la posición accionaria mayoritaria.

Por otra parte es preciso fortalecer la profesionalización y capacitación de los técnicos y funcionarios de las empresas públicas, los cuales en un futuro cercano deberán contemplar la posibilidad de un verdadero servicio civil de carrera con remuneración adecuada a su desempeño.

4.2 PRESENTACION DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Presentación

La Ley de las Entidades Paraestatales que el Ejecutivo de la Unión promulgó y publicó el día 14 de mayo de 1986 se

inscribe en el conjunto de reformas administrativas, económicas y jurídicas del gobierno de la República para modernizar a las empresas públicas y dar mayor efectividad a su papel de promotoras del desarrollo nacional.

El Ejecutivo Federal presentó la correspondiente iniciativa ante el Congreso de la Unión, la que sometió a un proceso de análisis, discusión y debate.

La elaboración de esa iniciativa respondió a una vigorosa voluntad política de realizar los cambios estructurales y operativos necesarios en el aparato público, y particularmente en el ámbito paraestatal, a fin de que contribuyan de manera plena y eficiente a apoyar nuestro desarrollo nacional. Por ello, la iniciativa se enmarca en el conjunto de acciones integrales realizadas por el gobierno federal con ese propósito.

Los mexicanos contamos con una vasta experiencia en el conocimiento y administración de las empresas públicas. Por decenios hemos enfrentado ritos para crearlas, dirigir las, darles autonomía, hacerlas productivas sociales. Esa experiencia nos permite ahora, ante situaciones diferentes, evaluar avances y promover cambios.

Así como la empresa pública ha crecido, diversificado y adquirido un papel preponderante en diversos aspectos de la vida nacional, facilitando al Estado la conducción y orientación de las mismas de manera armónica y ordenada, se considera también que es mayor la necesidad de dotarla de mecanismos jurídicos y administrativos más ágiles. No basta que el Estado se planteé con claridad objetivos de desarrollo, es necesario el manejo adecuado de sus instrumentos para lograr esos objetivos.

El Licenciado Miguel de la Madrid fijó desde el inicio de su gestión un impactante papel de las empresas públicas como apoyo a su Programa de Gobierno, señalándoles por diversos conductos las modalidades concretas de su responsabilidad. De esta forma destacan el documento de conclusiones de la Comisión de Empresas Públicas para la elaboración del Programa de Gobierno 1982-1988, el aparato correspondiente del Plan Nacional de Desarrollo, los Acuerdos Presidenciales de mayo de 1983 que establecen reglas en lo económico y en lo administrativo, y los lineamientos para el funcionamiento de los órganos de gobierno de las empresas públicas, por señalar los más relevantes.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales recoge el reconocimiento de mexicanos de gran valía y experiencia

que han estado o permanecen vinculados a la gestión de las empresas públicas, ya sea en el campo administrativo, de dirección, operativo o técnico.

Esa participación se logró en el marco de las instituciones políticas y administrativas que tenemos. En cada momento se han encontrado los conductos e instancias adecuadas para que expresen sus puntos de vista los dirigentes obreros, empresariales, de profesionistas y de organizaciones sociales, los empresarios y servidores públicos del gobierno federal, así como los académicos e investigadores de la problemática de las entidades paraestatales, así ha sido y no podía ser de otra forma, ya que los mexicanos y sus problemas deben enfocarse, en consecuencia, desde perspectivas plurales.

Esta Ley compondrá también amplios esfuerzos que en los últimos años se han realizado para revisar y definir reglas claras y precisas, a fin de que el desempeño de las empresas responda cada vez más a los objetivos del desarrollo que nos hemos fijado como Nación y se ajusta plenamente a los propósitos que definieron su creación.

La regulación de los aspectos externos e internos de la gestión de las empresas públicas no es sencilla. Por ello, la Ley recoge la experiencia legislativa existente,

amplia por cierto, que se vincula a diferentes facetas de la actividad de las entidades.

Un aspecto que ha sido particularmente atendido es el aprovechamiento cabal de las aportaciones contenidas en los marcos creadores existentes, tanto las que se refieren a aspectos de carácter general como las que norman cuestiones específicas de la actividad de las empresas.

Esta Ley Federal de las Entidades Paraestatales que ahora se presenta espera, como se dijo en la Cámara de Diputados, "a ser una buena Ley, moderna, congruente, de importantes alcances".

Esta Ley no constituye una carga en el marco amplio de leyes que regulan aspectos diversos en la vida de las empresas públicas, al contrario, al abrogar a la Ley de Control de Organismos y Empresas Descentralizadas de 1970, incorpora los contenidos básicos de ésta y amplía sus ámbitos de regulación; adicionalmente, ordena en forma más lógica y sistemática la legislación existente para el sector paraestatal y establece el marco para desarrollar en forma coherente la reglamentación menor de los diversos aspectos a que se refiere.

En este sentido, la Ley adquiere un carácter de factor de

apoyo al proyecto simplificador que el gobierno está desplegando, en un sector donde tal empeño tiene mayúscula importancia.

Con esta Ley, se dota a la empresa pública de una organización jurídica propia y acorde con la necesidad de eliminar muchas disposiciones particulares a la modalidad de organización jurídica que haya adoptado.

La Ley propone también a las entidades paraestatales las formas de gestión adecuadas para facilitar sus relaciones con el gobierno federal, regular sus aspectos corporativos internos y precisar su régimen financiero y administrativo.

En lo general, la Ley confiere una mayor capacidad de decisión a los órganos de gobierno de las empresas a fin de fortalecer su autonomía; define a los directivos sus responsabilidades en forma más amplia y precisa y apoya el papel rector del coordinador sectorial y la preminencia de los programas sectoriales.

Las empresas públicas han sido por largo tiempo para nuestro país motivo de orgullo y debate en diversos planos de la vida nacional. Para la gran mayoría de los mexicanos la empresa pública está ligada a la vasta

infraestructura industrial, de comunicación, de bienestar social y de distribución de alimentos; para ellos ha sido sólido apoyo al desarrollo de todos los sectores de la economía nacional.

También es cierto que las empresas paraestatales necesitan modernizarse para enfrentar los nuevos retos que los esperan en el futuro. Para ello, será necesario desplegar tareas de organización, regulación y productividad ambiciosa pero realista.

En lo jurídico, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales sienta las bases y abre la posibilidad de resolver, con la atención cotidiana de sus responsables, los problemas fundamentales que enfrentan las empresas públicas.

Resta aún una intensa tarea de instrumentación de la norma en la práctica diaria de las empresas públicas, será ahí donde se mida su dimensión; será la participación decidida de los directivos, funcionarios, obreros y técnicos de las empresas las que determinen la correcta aplicación de las normas.

El paso inicial y fundamental que representa la elaboración de la Ley está dado.

4.3 ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

4.3.1 CAPITULO 1.- De las disposiciones generales.

Artículo 1.- "La siguiente Ley Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o sus dependencias con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia a que corresponda".

se puede ver a todas luces que esta norma resultaba indispensable para adecuar la funcionalidad del Gobierno a los tiempos actuales; para ser congruentes con los ordenamientos constitucionales, en lo que se refiere a la delimitación de las funciones de Estado en materia de rectoría económica y social. Además se puede observar de

una manera tanto general como particular, que esta nueva Ley regula las relaciones que se establecen entre las entidades paraestatales con las Dependencias coordinadoras de sector así como con las Globalizadoras y con el Presidente de la República.

Artículo 2.- "Son entidades paraestatales las que con tal carácter determinan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Este artículo remite a la lectura de los artículos 3, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sirviendo como orientador para definir el universo de acción paraestatal de carácter federal.

Artículo 3.- "Las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior a las que la Ley otorgue Autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones queda excluida de la observancia del presente ordenamiento".

En la nueva Ley se puede observar que se excluye a las

Instituciones mencionadas, en consideración a la naturaleza de sus funciones, quizá por tres específicas circunstancias:

- a) Estas Entidades poseen una propia Ley Reglamentaria.
- b) No son generadoras de productos materiales, es decir, no son industriales o comerciales.
- c) Se debe tomar en cuenta que las instituciones de educación superior poseen autonomía.

Es por ello necesario establecer por algún ordenamiento específico la relación que existe de las Instituciones excluidas con sus dependencias coordinadoras, así como las Globalizadoras, tomando en cuenta que éstas poseen su propio ordenamiento.

Artículo 4.- "El Banco de México, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fondos y Fideicomisos Públicos de Fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización a su legislación

específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

Es importante destacar el hecho de que esta nueva Ley regulará a estas Instituciones en todo aquello que sus propias leyes no lo hagan y sin perjuicio de ésta última, claro está, pero en virtud de este precepto habría que determinar los aspectos concretos en los que esta Ley va a intervenir para establecer una relación con la coordinadora de sector y las globalizadoras para poder coordinar; es más, faltará por determinarse caso por caso, tales aspectos.

Artículo 5.- "El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas, en cuanto a las estructuras de su órgano de Gobierno y Vigilancia pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las

disposiciones de la presente.

Aquellas entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia, cuenten con patronatos y comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes específicas".

Esta Ley regulará aspectos de estos organismos, sin perjuicio de sus leyes específicas. Sin embargo, es relevante mencionar que confrontan muchas materias análogas que será necesario ponderar y ordenar a partir de que inciden directamente en la seguridad social de los trabajadores.

Son varias las dependencias coordinadoras que deben intervenir, por ejemplo: La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los aspectos de seguridad e higiene industrial; la Secretaría de Salud en los aspectos sustantivos de la salud; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en lo que se refiere a tiendas para los trabajadores.

La Secretaría de Educación Pública tratándose de la promoción y difusión cultural; la Secretaría de Desarrollo

Social para coordinar la vivienda, entre otras cuestiones, es pues necesario un buen trabajo de coordinación global.

Artículo 6.- "Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

La determinación de estas áreas estratégicas, en los términos constitucionales, implica la sujeción a la norma máxima por un lado y la reafirmación del papel rector del Estado en la economía, por otro. Con respecto a las áreas prioritarias, el Estado participará por sí solo o con los sectores social y privado, aunque resulta necesario determinar en primer término, qué es lo prioritario, constitucionalmente puede ser que su determinación sea difícil, porque resulta meramente coyuntural, de acuerdo a las necesidades que plantea la comunidad mexicana.

Además, a este respecto, es necesario que la coordinadora de sector esté permanentemente analizando la importancia de las entidades bajo coordinación, porque también lo estratégico puede variar con el tiempo y dejar de serlo para convertirse en prioritario, encontrándose así en el caso de crear, fusionar o extinguir entidades.

Artículo 7.- "Las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley".

Se puede considerar que en este artículo los conceptos se manejaron de una manera ambigua, es decir, en cuanto a la redacción ya que podría quedar de una forma más clara:

"Las entidades paraestatales bajo la coordinación del Departamento del Distrito Federal, quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley".

Se puede decir entonces que el Departamento del Distrito Federal como coordinador de sector, deberá realizar varias funciones:

- a) Establecer políticas de desarrollo
- b) Coordinar programación y presupuestación
- c) Conocer la operación

d) Evaluar resultados

Pero en este caso, se realizará un trabajo importante de Coordinación, ya que la capacidad jurídica y política del Departamento del Distrito Federal es sui-generis, y por tanto se puede establecer una intervención de un nivel federal, pero perfectamente delimitado.

Artículo 8.- "Corresponderá a los Titulares de la Secretaría de Estado o departamentos administrativos encargados de la coordinación de sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas. Conocer la operación y evaluación de los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les concede la Ley".

Al otorgar estas amplias facultades ya mencionadas anteriormente a los Titulares de las Dependencias Coordinadoras vienen allonar un vacío, al otorgar capacidad política con la que no contaban anteriormente, unida a la capacidad administrativa que poseen.

Además este precepto pretende determinar de una manera específica que todas las entidades estarán reguladas por su respectiva Coordinadora de Sector, de esto se puede hacer referencia en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente".

Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, entendiendo a la naturaleza de sus actividades.

Artículo 9.- "Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto tendrán miembros en los Organos de Gobierno y en su caso en los comités Técnicos de las entidades paraestatales, también participarán las otras dependencias y entidades, en la medida que tengan relación con el

objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en materia.

Las representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en los sectores de los Organos de Gobierno o de los Comités Técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos Organos o Comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente en el artículo 58 y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia representada.

Las entidades paraestatales deberán enviar con una anticipación no menor de cinco días hábiles, a dichos miembros el Orden del Día acompañado de la información y documentación correspondiente, que les permite el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar para el adecuado ejercicio de su representación".

Este precepto resulta una medida acertada, en relación a la presencia de estos representantes en los organos de Gobierno de las Entidades y la condición obligatoria de sus pronunciamientos sobre los asuntos que se planteen en

los órganos mencionados, de acuerdo a su competencia.

Así como también establece el tiempo en que las entidades habrán de enviar el Orden del Día y la documentación que le soporte si se considera necesaria.

Artículo 10.- "Las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentran agrupadas, la información y datos que le soliciten así como las que requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Esta medida de control se toma para tener conocimiento de la problemática inmersa en los contenidos y flujos de información, para poder establecer un programa que logre compatibilizar niveles, contenidos y frecuencias. Este programa será realizado por la Dependencia Coordinadora y ésta, a su vez, establecerá relación con las Globalizadoras a fin de racionalizar los flujos de información.

Artículo 11.- "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas.

Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta, a las demás que se relacionen con la Administración Pública".

Este Artículo representa una importante medida para el funcionamiento cabal de las entidades paraestatales que, sin embargo, no afecta las facultades de vigilancia del Ejecutivo o en su caso el Poder Legislativo.

Artículo 12.- "La Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades de vigilancia del Ejecutivo o en su caso el Poder Legislativo".

Es una medida muy necesaria en términos de la información que se genera con respecto a las entidades. Brindará orden y sobre todo mantendrá actualizado un padrón de entidades que le permitirá al Gobierno un mejor control y a la opinión la orientará en cuanto a la claridad y cantidad de la intervención del Estado en asuntos estratégicos y prioritarios.

Además existiría así la participación latente de la

Coordinadora de Sector en las decisiones de crear, fusionar o extinguir entidades.

Artículo 13.- Las infracciones a esta Ley serán sancionadas en los términos que legalmente correspondan atendiendo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

4.3.2 CAPITULO II.- DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

4.3.2.a Sección "A" Constitución, Organización y Funcionamiento

Artículo 14.- "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II.- La prestación de un servicio público o social.
- III.- La obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Las actividades estratégicas se encuentran definidas, como ya se había mencionado en el Art. 28 Constitucional, párrafo IV, pero pueden verse modificadas por las coyunturas por las que atraviese el desarrollo del país.

Artículo 45. LOAPF.- Dentro de la Administración Pública Paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados las Instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Artículo 15.- "En las Leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I.- La denominación del organismo.

II.- El domicilio legal.

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el art. 14 de esta ley.

- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento.
- V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.
- VI.- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.
- VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá representación legal del organismo.
- VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX.- El régimen legal a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que

correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción o liquidación".

Se hacía indispensable fijar claramente los requisitos mínimos de formación y organización de estos organismos. Esto evitará en el futuro un eventual desorden que pudiera surgir por la premura de algún caso y, por otro lado, orienta para seguir el proceso de enfrentarse a obstáculos si no se llenan los requisitos correspondientes.

Artículo 16.- "Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector que corresponda, propondrá el Ejecutivo Federal la

disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad".

La participación del Estado en la economía es un elemento relevante para el desarrollo del país, sin embargo, esta participación no necesariamente debe ser definida, sino enmarcada en las condiciones que la justifiquen.

Artículo 17.- "La Administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Organismo de Gobierno o su equivalente y un Director General".

Este precepto viene a reforzar el esquema de planeación, organización, coordinación, control y evaluación de la gestión de los organismos.

Artículo 18.- "El Organismo de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros, propietarios de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe. El cargo de miembro del Organismo de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes".

Es razonable normar el mínimo de miembros del Organismo de Gobierno, dependiendo de la complejidad y necesidades del organismo. Este artículo implica nuevas facultades para la Coordinadora de Sector, en relación a su participación.

Artículo 19.- "En ningún caso podrán ser miembros del Organismo de Gobierno.

- I. El Director General del Organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de sus organismos a que se refiere el Artículo 5 de esta Ley;
- II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado civil con cualquiera de los elementos del Organismo de Gobierno o con el Director General.
- III. Las personas que tengan litigios pendientes, con el organismo de que se trate;
- IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo cargo o comisión con el servicio público; y

V. Los Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión en los términos del Artículo 62 Constitucional".

Estos impedimentos se enumeran con la idea de evitar cualquier irregularidad.

Artículo 20.- "El Organó de Gobierno se reunirá con la perioricidad que se señale en el Estatuto Orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año. El propio Organó de Gobierno sesionará válidamente con la Asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros representantes teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate".

Este precepto implica que el organismo mantendrá oportuna y correctamente informado al Ejecutivo Federal a través de la Coordinadora de Sector, que a su vez el titular de ésta, designando como presidente del Organó de Gobierno del organismo, tiene voto de calidad. Las omisiones o retrasos en la inscripción se sancionarán de acuerdo a la Ley correspondiente.

Artículo 21.- "El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste, a través del Coordinador de Sector por el Organo de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimiento y experiencia en materia administrativa; y
- III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Organo señalan las fracciones II, III, IV y V del Artículo 19 de esta Ley".

Este precepto viene a llenar un importante vacío en el contexto de las entidades paraestatales, sobre todo en cuestión de la organización, ya que garantiza en buena medida una adecuada Dirección además que, de alguna forma, también obliga a quienes tienen la responsabilidad de nombramiento, a analizar cuidadosamente la designación del Director.

Artículo 22.- "Los Directores Generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se otorguen en otras leyes, ordenamiento o estatutos, estarán facultados expresamente para:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto.

II. Ejercer la más amplia facultad de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquéllas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la Ley o decreto de creación y el estatuto orgánico.

III. Emitir, evaluar y negociar títulos de crédito.

IV. Formular querrelas y otorgar perdón.

V. Ejercitar y desistirse a acciones judiciales, inclusive deljuicio de amparo.

VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones.

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les correspondan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de organismos Descentralizados, y;

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los Directores Generales ejercerán las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Organismo o Junta de Gobierno".

A fin de que puedan responder a la gran responsabilidad que tienen asignada los Directores Generales, es importante la amplia delegación de facultades que pueden otorgar, así como también se hacía necesaria precisar estas facultades, pues muchas veces el propio Director de la entidad ignoraba sus alcances y limitaciones.

Artículo 23.- "Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Organismo de Gobierno, del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los Apoderados Generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados".

Este sistema de certificación sencillo se considera adecuado y ágil, además se evita la elaboración de otro tipo de constancias más complejas, con el fin de obtener la inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

4.3.2.b Sección "B" Registro Público de Organismos Descentralizados.

Artículo 24.- "Los organismos descentralizados" deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los Directores Generales o quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados, que no soliciten la inscripción

aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución o de sus modificaciones o reformas, serán responsables en los términos de la Ley Federal o Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Esta es una medida acertada, en cuanto que las personas interesadas podrán tener acceso al registro, a la información contenida y al desarrollo de estos organismos.

Deberá inscribirse también en el Registro Público la intervención del Ejecutivo Federal de manera que queden claramente registrados los sectores con sus respectivas dependencias Coordinadoras de Sector.

Artículo 25.- "En el Registro Público de los Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

- I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones.
- II. Los nombramientos de los integrantes del Organismo de Gobierno así como sus remociones.
- III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y

otros funcionarios que lleven la firma de la entidad.

IV. Los poderes Generales y sus revocaciones.

- V. El acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de la Dependencia Coordinadora de Sector en su caso, que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas.

VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.

El reglamento de esta Ley determina la constitución y funcionamiento del Registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones".

Es conveniente la especificación clara de lo que deberá inscribirse en el Registro Público.

Artículo 26.- "El Registro Público de Organismos Descentralizados podrá expedir certificaciones de las inscripciones y registro a que se refiere el

artículo anterior, las que tendrán fe pública".

Lo estipulado en este artículo otorga seguridad y legalidad acerca de los organismos inscritos.

Artículo 27.- "Procederá la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el caso de su extinción una vez que se haya concluido su liquidación".

Una vez que objetivamente deje de existir un organismo, no puede permanecer tampoco su existencia jurídica (el mantenimiento de su inscripción iría en contra de la simplificación administrativa).

4.3.3 CAPITULO III.- DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

Artículo 28.- "Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determinen como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Artículo 29.- "No tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que participen

temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del Artículo 69, el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento".

Para ser congruentes con el espíritu de esta Ley, es pertinente especificar las entidades que quedan excluidas, así como precisar en algún ordenamiento cuáles son estas entidades.

Artículo 30.- "Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del Art. 69 de este ordenamiento".

Hasta antes de esta Ley, no estaba definido a qué áreas correspondía la acción de la empresa de participación estatal mayoritaria; haciendo referencia también en el Artículo 28 constitucional.

Artículo 31.- "La organización, administración y

vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento".

Se especifica claramente que este ordenamiento legal regulará lo relativo a las empresas de participación estatal mayoritaria.

Artículo 32.- "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el Artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso, su disolución o liquidación.

Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en Artículo 68 de esta Ley.

En el caso de que se acuerde la enajenación en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal".

Las empresas de participación estatal mayoritaria deberán tener por objeto participar en las áreas prioritarias, como ya se había mencionado.

En este Artículo se consigna otra facultad de las Coordinadoras de sector correspondientes, respecto a la permanencia o liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria, en el caso de que no se cumpla con el objeto de acuerdo al Art. 30 de este ordenamiento.

Además el segundo párrafo de este artículo consigna una medida que se reglamenta en atención a peticiones y demandas del sector obrero organizado, al tener preferencia en la adquisición de los títulos representativos del capital, siendo el Gobierno Federal su titular.

Artículo 33.- "El Ejecutivo Federal por conducto de

la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria".

Este Artículo consigna una facultad que efectivamente dota a la Coordinadora de Sector de mecanismos efectivos de coordinación, al nombrar a los servidores públicos que le garanticen el ejercicio pleno de sus facultades.

Artículo 34.- "Los Consejos de Administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta Ley.

Los integrantes de dicho Organó de Gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal, además de aquéllos a que se refiere el Art. 9º de este ordenamiento, serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector.

Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de

los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate".

Este Artículo viene a reforzar el papel coordinador de Dependencia del Ejecutivo Federal y de muchas maneras lo asegura, al contar con más de la mitad de los miembros del Consejo de Administración de una empresa paraestatal.

Artículo 35.- "El Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de 4 veces al año.

El propio Consejo, será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona a quien éste designe, deberá sesionar válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal o de las entidades respectivas.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de

cálidad para el caso de empate".

Como en el caso de los organismos descentralizados, también al Titular de la Dependencia Coordinadora se le otorga la Presidencia del Consejo de Administración en la paraestatal o bien, a la persona que éste designe.

Asimismo, se señala la periodicidad mínima de reunión del Consejo de Administración y se apunta como requisito que el Consejo habrá de sesionar con más de la mitad de los miembros, siempre y cuando la mayoría sean representantes de la participación gubernamental. Como en el caso de los organismos descentralizados, en las entidades paraestatales, las resoluciones se someten en su caso a mayoría de votos teniendo el Presidente del Consejo el voto de calidad en caso de empate.

Artículo 36.- "Los Consejos de Administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria además de las facultades específicas que se les otorguen en los estatutos o legislación de la materia, tendrán en lo que resulten compatibles las facultades a que se refiere el Artículo 58 de esta Ley, con las salvedades de las asambleas ordinarias o extraordinarias".

Este Artículo remite a los estatutos de las empresas y de participación estatal, a la legislación en materia y al artículo 58 de esta misma Ley, para conocer las facultades de los Consejos de Administración, independientemente de los asuntos que se traten en las asambleas ordinarias o extraordinarias de las propias empresas públicas.

Artículo 37.- "Los Directores Generales o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las facultades y obligaciones que se le atribuyan en los estatutos de la empresa y legislación del caso, tendrán las que se mencionan en el Artículo 59 de este ordenamiento".

Este Artículo remite a los Directores Generales o equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria a revisar los estatutos, la legislación en su materia y el artículo 59 de esta Ley para que conozcan en plenitud sus facultades y obligaciones.

El Director General de la Entidad tendrá que observar el Artículo 59, con detenimiento, ya que realmente representa una responsabilidad única y prácticamente unipersonal.

Artículo 38.- "Para la designación, facultades,

operación y responsabilidades de los órganos de administración y dirección, autonomía de gestión y demás normas sobre el desarrollo y operación de las empresas de participación estatal mayoritaria sin perjuicio de las disposiciones que sobre el particular existan en los estatutos o legislación correspondiente a su forma societaria, serán aplicables en lo que sean compatibles, el capítulo II A y B de esta Ley".

Este Artículo remite a la lectura del capítulo II, secciones A y B de esta Ley que se refieren a la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados y al registro público de los mismos, respectivamente.

Lo anterior, habrá de interpretarse de acuerdo con la funcionalidad de cada empresa paraestatal para tomar aquellos preceptos que sean compatibles y sin perjuicio de lo que señale su propio estatuto o la legislación aplicable.

En el desarrollo de las tareas de coordinación habrá de observar el cumplimiento de este artículo, sobre todo para vigilar los aspectos estratégicos y los prioritarios de la empresa, las limitaciones para integrar miembros al Organismo

de gobierno y lo relativo al registro de la entidad, en su caso.

Artículo 39.- "La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

La Dependencia Coordinadora de Sector al que corresponda la empresa, en lo que oponga a su relación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa".

Este Artículo tiene que ver con el cuidado con que el Gobierno debe atender a la fusión o disolución de empresas públicas y refleja la voluntad política de darle al Coordinador Sectorial facultades de intervención fundamental en el caso.

4.3.4 CAPITULO IV.- DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS

Artículo 40.- "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán las que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los Directores Generales de los fideicomisos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los Organos de Gobierno y para los Directores Generales, en cuanto sean compatibles a su naturaleza".

Este Artículo establece que aquellos fideicomisos que se creen por Ley o Decreto, o de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y que estén dedicadas, por lo tanto, a actividades prioritarias, serán considerados como

entidades paraestatales y quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley en todos sus términos.

Sin embargo, no queda claro cuál es esa manera análoga de creación y, por lo tanto, habrá que interpretar cada caso específico.

Artículo 41.- "El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que correspondan ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitivos, las limitaciones que establezcan o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso el Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior".

En este artículo se establece como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada a la Secretaría de Programación y Presupuesto, (SHOP) y se le otorga una serie de facultades a la misma para precisar derechos y acciones a ejercitar por el fiduciario. También

establece como obligación la existencia de un Comité Técnico en cada fideicomiso que se considere como entidad paraestatal.

Artículo 42.- "Las instituciones fiduciarias a través del Delegado Fiduciario General, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberá someter a la consideración de la Dependencia encargada de la Coordinación de Sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran".

Este Artículo señala que los fideicomisos deberán someter a la Coordinación Sectorial, a través del Delegado Fiduciario General, los proyectos de organización y funcionamiento administrativo, lo cual constituye una obligación que ayudará tanto al Coordinador Sectorial como a la entidad a otorgar mayor racionalidad a sus tareas.

Artículo 43.- "Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, instruirán al Delegado Fiduciario para:

- I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución.

- II. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico.

- III. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como al propio Comité Técnico.

- IV. Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para aplicar la situación financiera del fideicomiso.

- V. Cumplir con los demás requerimientos de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, que fije la fiduciaria".

Este Artículo refleja una acción coordinadora entre la institución fiduciaria y la Dependencia Coordinadora de Sector, y en esencia le otorga obligaciones específicas al Delegado Fiduciario.

Artículo 44.- "En los contratos de los fideicomisos a que se refiere el Artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las que establece el Capítulo V de esta Ley para los órganos de Gobierno determine el Ejecutivo Federal para el Comité Técnico, indicando, en todo caso, cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se cause, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdo dictados en exceso o en violación del citado contrato.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso si no es posible reunir al

Comité Técnico, por cualquier circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal a través del Coordinador de Sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice".

Este artículo tiende a fijar un orden en cuanto a la operación de los fideicomisos, ya que obliga a establecer en los contratos las facultades especiales que adicionalmente a los que dispone esta Ley, pudieran tener los fideicomisos o el propio Comité Técnico.

Prohíbe al fideicomiso cumplir resoluciones del Comité Técnico que excedan facultades expresamente fijadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y en su caso prevé la acción de justicia ante violaciones al contrato o a las facultades del Comité Técnico.

Las emergencias las resolverá la Coordinadora de Sector.

Artículo 45.- "En los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal de la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicios de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de

fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines lo permita".

Este Artículo le otorga al Gobierno Federal la facultad de revocar fideicomisos, salvo cuando éstos estén constituidos por Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Sobre el particular, no queda claro qué sucederá cuando se quiera revocar un fideicomiso constituido por Ley, o bien, cómo se van a calificar los fines que impiden su revocación.

Quizá la duda surja porque en el Artículo 40, no se precisan específicamente las condiciones de creación. El precepto no señala qué Dependencia va a actuar en nombre del Gobierno Federal para revocar fideicomisos, pero dado que la fideicomitente única es la Secretaría de Programación y Presupuesto, se puede interpretar que es la indicada para asumir tal responsabilidad, y muy probablemente habrá de descansar para el efecto, en la Coordinadora Sectorial.

4.3.5.- CAPITULO V.- DEL DESARROLLO Y OPERACION

Artículo 46.- "Los objetivos de las entidades

paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector, y en todo caso contemplarán:

- I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo.
- II. Los productos que elabora o los servicios que presta y sus características sobresalientes.
- III. Los efectos que causan sus actividades en ámbito sectorial, así como el impacto regional que origina; y
- IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrecen".

Este precepto actúa en favor de la congruencia programática sectorial y de la precisión en cuanto a las expectativas de cada entidad paraestatal, al obligar a ajustar la operación paraestatal al programa sectorial.

A la Coordinadora de Sector le corresponde formular el programa sectorial, de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo las expectativas que

tengà de las entidades paraestatales que coordina.

Esta nueva atribución debiera incluirse en el Reglamento Interno, de cada entidad paraestatal.

Artículo 47.- "Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los Programas Sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de Gasto y Financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

El reglamento de la presente Ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos".

Este Artículo remite a las entidades a observar todos los lineamientos que hayan emitido en torno a la congruencia global y a la planeación del desarrollo.

Artículo 48.- "El Programa Institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal. La Programación Institucional de la entidad, en consecuencia, deberá contener la fijación de

objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para evaluar las acciones que se lleven a cabo, la definición de estrategias y prioridades, la previsión y organización de recursos para alcanzarlas, la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras".

Este Artículo define la continuidad del programa institucional, es decir, lo que debe asumir cada entidad y precisa lo que se debe esperar en términos de planeación y programación de cada institución.

Artículo 49.- "El Programa Institucional de la entidad paraestatal, se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan"

Este precepto remite a la Ley de Planeación, para darle una periodicidad a los programas institucionales y para sujetar a las entidades para que se sirvan a las premisas de la planeación nacional.

Artículo 50.- "Los presupuestos de las entidades se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas".

Este Artículo obliga a las entidades a formular un presupuesto anualmente, de acuerdo con su programa y, asimismo, detallar el contenido del presupuesto.

En este caso, la Coordinadora de Sector podrá brindar asesoramiento y hasta capacitación para que se cumpla cabalmente este precepto.

Artículo 51.- "En la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal, se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los lineamientos específicos que defina la Coordinadora de Sector. En el caso de compromisos derivados de compra de suministros que excedan al período anual del presupuesto, éste deberá contener la referencia precisa de estos compromisos con el objeto de contar con perspectiva del desembolso a plazos mayores de un año".

se trata de un artículo eminente técnico referido a aspectos concretos de carácter presupuestal. Somete a la entidad a seguir los lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto y, en su caso, de la Coordinadora Sectorial. Por alguna razón se hace mención específica de que los compromisos de compra o suministros que excedan al período anual del presupuesto, se prevean de manera precisa para que no implique desembolsos a plazos mayores de un año, seguramente para no generar adeudos.

Parece excesivo incluir estos asuntos en un artículo al nivel de la Ley, cuando pudieren haber sido considerados en el reglamento toda vez que los mismos ya están de hecho normados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 52.- "La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fija en los presupuestos de egresos anuales de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos

y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable".

Este Artículo establece dos cosas importantes: la primera, se refiere a la facultad que tiene la entidad para manejar y erogar sus recursos propios, y la segunda, le obliga a percibir sus subsidios y transferencias sólo a través de la Tesorería de la Federación, en los términos de los presupuestos de egresos anuales. Esto seguramente evitará desórdenes financieros en cuanto a la situación de los subsidios y transferencias y también dará liquidez a la Federación, porque se puede interpretar que no entregará los recursos a menos que estén plenamente identificados los fines del gasto.

Aunque el precepto no lo mencione, seguramente tocará a la Secretaría de Programación y Presupuesto intervenir para que los subsidios y las transferencias se apliquen a fines de alguna manera previstos, en el presupuesto de las entidades.

Artículo 53.- "Los programas financieros de las entidades paraestatales deberán formularse conforme a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán expresar los fondos propios, aportaciones de

capital, contratación de créditos con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario financiero, así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de los bienes de producción. El programa contendrá los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el mismo en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo".

Este precepto otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligación de establecer lineamientos generales para que las entidades elaboren su programa financiero, por otra parte, a las entidades les obliga a observar estos lineamientos.

En este caso, también le corresponderá otorgar a la Coordinadora de Sector asesoramiento y capacitación para que se cumpla el precepto.

Artículo 54.- "El Director de la entidad paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al Organo de Gobierno respectivo, con la salvedad a que se refiere la fracción II del artículo 58 de esta Ley; una vez aprobado remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte

correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro, en los términos de esta Ley correspondiente".

Esta previsión parece ser que está destinada entre otras cosas, a controlar la deuda externa de carácter público.

Artículo 55.- "Las entidades paraestatales en lo tocante al ejercicio de su presupuesto, concertación y cumplimiento de los compromisos, registro de operaciones, rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública deberán estar, en primer término, a lo dispuesto por esta Ley y su reglamento y sólo en lo no previsto a los lineamientos y obligaciones consignadas en las leyes y reglamentos vigentes".

Este artículo señala que las entidades paraestatales, en primer término, tendrán que responder a lo dispuesto por esta Ley para todo lo relativo a su funcionamiento, y sólo en lo que se prevé, a otros ordenamientos.

Parece ser que se parte del supuesto de que esta Ley realmente prevé todo lo necesario para el funcionamiento eficiente de una entidad y por ello le da la libertad para sujetarse prácticamente nada más a ella, evitando así

ataduras innecesarias que otros ordenamientos establecen y que entorpecen en muchos sentidos la operatividad.

Artículo 56.- "El Organo de Gobierno, a propuesta de su Presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrá constituir Comités o Subcomités Técnicos Especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y usos de los demás instrumentos que permiten elevar la eficiencia.

Los Coordinadores de Sector promoverán el establecimiento de Comités Mixtos de Productividad de las entidades paraestatales, con la participación de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad que analizarán medidas relativas a la organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permiten elevar la eficiencia de las mismas".

Este Artículo se refiere a varias cuestiones y

fundamentalmente faculta a dos actores de las entidades para actuar en la consecución de una mejor administración. En primer término al Organo de Gobierno para constituir Comités o Subcomités Técnicos Especializados y a los Coordinadores Sectoriales a promover los Comités Mixtos de Productividad de las entidades.

Además se señala que está destinado a fortalecer la efectividad de la administración y el incremento de la productividad con la participación de los trabajadores.

Artículo 57.- "El Organo de Gobierno para el logro de los objetivos y metas de sus programas, ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por esta Ley establezca el Ejecutivo Federal.

El Organo de Gobierno podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad con sujeción a las disposiciones de esta Ley y salvo a aquellas facultades a que se refiere el artículo 58 de este ordenamiento, podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el Director General".

Al igual que el Artículo anterior, éste está orientado a fortalecer la autonomía controlada en la entidad. Introduce la discrecionalidad para delegar facultades del Organismo de Gobierno al Director General, lo que dará como resultado una mejor administración.

Artículo 58.- "Los Organismos de Gobierno de las Entidades Paraestatales tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

- I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable, en lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquéllos incluidos en el Presupuesto de Egresos anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal,

bastará con la aprobación del órgano de Gobierno, respectivo;

III. Fijar y ajustar los precios, bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de esta Ley;

V. Expedir las normas o bases generales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;

VI. Aprobar anualmente previo informe de los auditores externos, los estados financieros de

la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba cubrir la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el Organismo de Gobierno;

VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;

IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de

la Secretaría de Programación y Presupuesto los convenios de fusión con otras entidades;

- X. Autorizar la creación de Comités de apoyo;

- XI. Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a las de aquél, aprobar la fijación de sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;

- XII. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General de la entidad, al Pro-Secretario del citado Organó de Gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano de la entidad;

- XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los

organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles de servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;

XV. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;

XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se

apliquen precisamente a los fines señalados, con las instrucciones de la Coordinadora de Sector correspondiente; y

- XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos y cargos de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad, práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la Coordinadora de Sector".

En el esfuerzo de dotar de autonomía controlada a las entidades, este artículo es vital. Fija las facultades indelegables a los Organos de Gobierno y resulta ser que cubre prácticamente todos los aspectos relevantes para la operación, mantenimiento y de hecho el funcionamiento eficaz de una organización.

Hace confluir en el Organo de Gobierno a través de sus representantes tanto los aspectos de planeación, como a los de presupuestación y de control.

Armoniza las necesidades globales con los particulares y, en suma, provee el control casuístico o específico que requiera la entidad.

Con este cúmulo de facultades, se puede esperar que los Organos de Gobierno actúen rápido para implantar sus propias reglas de juego, ya sean organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

De hecho, al Coordinador Sectorial las únicas facultades que se le otorgan son las de aprobar las normas y bases para cancelar adeudos, con la obligación de informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto e instruir a la entidad en cómo aplicar donativos o pagos extraordinarios.

Artículo 59.- "Serán facultades y obligaciones de los Directores Generales de las entidades las siguientes:

I. Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;

II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Organismo de Gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes, el Director General no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente

responsabilidad, el Organó de Gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;

III. Formular los programas de organización;

IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal;

V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;

VI. Establecer los procedimientos para: Controlar la claridad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;

VII. Proponer al Organó de Gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio Organó".

Se expresan con detalle las obligaciones y facultades de los Directores; éstas son amplias para garantizar el cumplimiento de objetivos, pero además para dejar bien claro el ámbito de acción de los mismos, sin dar pie a que se pase por alto la regulación normativa existente.

En este Artículo se encuentran por primera vez en un ordenamiento de este nivel, expresadas con toda claridad, las facultades y obligaciones del Director General de la entidad. En primer lugar se destaca la representación legal, lo que significa un reconocimiento y una capacidad jurídica.

En segundo término, se vinculan sus tareas de planeación, presupuestación, organización para conjuntarlas con las de funcionalidad y la administración de los recursos.

Se da cabal importancia al manejo y producción de la información para fines estadísticos y de control.

Se fijan obligaciones muy directas para lograr la evaluación. Tanto este artículo como los que preceden abundan en una concepción modernizante de la administración paraestatal a fin de aclarar y precisar sus alcances y limitaciones.

4.3.6 CAPITULO VI.- DE CONTROL Y EVALUACION

Artículo 60.- "El Organismo de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros del gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y en lo general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiere el adecuado cumplimiento de sus funciones sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas el Organismo de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los Comisarios Públicos".

En este Artículo se hace mención a la presencia del Comisario Público en las entidades paraestatales con el fin de poder llevar a cabo una evaluación y vigilancia

détallada de las mismas, ya que conoce la situación de las empresas, la orientación de su conducción, los mecanismos de adopción, decisiones, el grano de cumplimiento de éstas y la capacidad de respuesta de la entidad.

Artículo 61.- "La responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos:

- I. Los Organos de Gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría le sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

- II. Los Directores Generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectarán y se presentarán al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento.

III. Los demás servidores públicos del organismo, responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo. Aquí nombra a los Organos de Gobierno, los Directores Generales y demás Servidores Públicos que tienen a su cargo la vigilancia y el control de los organismos descentralizados.

Artículo 62.- "Los Organos Internos de Control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de acuerdo a las siguientes bases:

- I. Dependerán del Director General del Organismo.
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a las reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía.
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos

y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizadas.

En este Artículo se hace mención de las actividades que realizan los órganos internos, ayudando también a la vigilancia y control de los organismos descentralizados.

Artículo 63.- "Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control interno y contarán con los Comisarios Públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos de los precedentes artículos de esta Ley.

Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 40 de esta Ley, se ajustarán en lo que sea

compatible a las disposiciones anteriores".

En este Artículo se establece la actividad de vigilancia y control para empresas de participación estatal mayoritaria, así como también los fideicomisos, tomando en cuenta sus estatutos y la legislación civil y mercantil, además que representa una ventaja importante para las Coordinadoras de Sector.

Artículo 64.- "La Coordinadora de Sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los Organos de Gobierno o Consejos de Administración de las paraestatales, podrán recomendar las medidas adicionales que estimen pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control".

Artículo 65.- "La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías en las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración mencionados en el artículo 61 y en su caso promover lo necesario para corregir las

deficiencias u omisiones en que se hubiere incurrido".

Este artículo es por demás explícito al referirse a las funciones que desempeña la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dándose relevancia en el sentido de que puede corregir deficiencias y omisiones en las que se puede incurrir.

Artículo 66.- "En aquellos casos en los que el Organó de Gobierno, Consejo de Administración o el Director General no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento, el Ejecutivo Federal por conducto de las Dependencias competentes, así como la Coordinadora de Sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo presupuestado en las leyes respectivas a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta Ley u otras leyes. Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a las que hubiere lugar".

En este Artículo se manifiesta de una manera simplista la sanción que puede existir para el Organó de Gobierno, Consejo de Administración o Director General, por no dar

cumplimiento a las obligaciones conferidas por la Ley.

Artículo 67.- "En aquellas empresas en las que participa la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el Artículo 29 de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del Artículo 33 de esta Ley".

En este Artículo se prevé que la vigilancia de la participación minoritaria del Estado en diversas empresas se hará a través del Comisario que para tal efecto designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

De esta manera el gobierno cubre así el 100% de sus intereses en organismos descentralizados, en empresas de participación estatal mayoritaria, en fideicomisos y en participación estatal minoritaria. Es claro que las empresas de participación estatal minoritaria no son consideradas como prioritarias y por lo tanto esta Ley no se aplica para las mismas sino que éstas se acogen a sus

propios ordenamientos.

Artículo 68.- "La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, de acuerdo con las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará el debido cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior".

Este Artículo prevé los mecanismos para enajenar títulos representativos del capital social y del Gobierno Federal o de las entidades y otorga responsabilidad en el asunto a las tres dependencias globalizadoras, (Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

4.3.7 ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo Primero.- "La presente Ley entrará en vigor

al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

En este Artículo se fija la responsabilidad a todos los involucrados para seguir los preceptos de esta Ley a partir del día 15 de mayo de 1986.

Artículo Segundo.- "Se abroga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados Empresas de Participación Estatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970".

En realidad la Ley que se abroga daba un tratamiento igual a desiguales, de suerte que la nueva Ley salva esta limitante al tener el control a través de la posibilidad de que cada entidad fije las formas de su estructura, funcionamiento y control, haciendo confluir en el Organismo de Gobierno a la instancia coordinadora y a las globalizadoras.

Artículo Tercero.- "Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley".

Este precepto reviste gran importancia porque remite a la observancia de la presente Ley y de hecho obliga a todos

los involucrados en el ejercicio político - administrativo de las paraestatales a sujetarse primera y fundamentalmente a esta Ley.

Artículo Cuarto.- "En cuanto el Ejecutivo Federal dicte las disposiciones correspondientes para que los Organos de Gobierno y de vigilancia de los organismos descentralizados se ajusten a esa Ley, seguirán funcionando los Organos existentes de acuerdo con sus leyes o decretos de creación".

Este Artículo transitorio tiene precisamente esta característica, no dejar sin una regulación jurídico - administrativa a las entidades, concretamente a los organismos descentralizados.

Artículo quinto.- "Los actos y operaciones de los organismos descentralizados que en los términos de esta Ley deben inscribirse en el Registro Público de los Organismos Descentralizados, hasta en tanto se expide el reglamento de este ordenamiento y se formalizan las funciones del expresado registro, se regirán para su validez y consecuencias en función de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos vigentes hasta la fecha de la expedición de la presente Ley".

Este Artículo señala que en tanto no esté listo el reglamento del Registro Público de los Organismos Descentralizados, éstos se registrarán por las disposiciones vigentes hasta la fecha de expedición de la presente Ley, en lo que toca a actos y operaciones que deban inscribirse en el mencionado registro.

Artículo Sexto.- "En lo tocante a los fideicomisos a que se refiere el Artículo 40 de esta Ley, se dictarán desde luego las disposiciones relativas para que en su caso los Comités Técnicos se ajusten a la integración y funcionamiento que en esta Ley se señala respecto a los Organos de Gobierno y se designarán en los casos en que proceda a sus Comisarios Públicos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".

En este precepto ordena dictar inmediatamente las disposiciones para que los Comités Técnicos de los fideicomisos públicos se ajusten a la integración y funcionamiento previstos por esta Ley y también obliga a designar a los Comisarios Públicos que procedan por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo Séptimo.- "El Ejecutivo Federal a partir de la entrada en vigor de esta Ley, promoverá por

conducto de las Coordinadoras de Sector la modificación o reforma de los estatutos o escrituras constitutivas de las empresas de participación estatal mayoritaria para ajustarlos en lo que proceda a los términos de este propio ordenamiento".

Este precepto obliga a las Coordinadoras Sectoriales a modificar a la brevedad los estatutos o escrituras de las empresas de participación estatal mayoritaria para ajustarla a lo establecido en la presente Ley.

Artículo Octavo.- "Los Directores Generales o quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados existentes a la vigencia de esta Ley, deberán bajo su responsabilidad, inscribir a aquéllos en el Registro Público de Organismos Descentralizados, en un plazo de 30 días computados a partir de la constitución formal de dicho registro".

Este Artículo marca una obligación concreta a los Directores Generales o equivalentes en los organismos descentralizados, la cual consiste en inscribirlos en el Registro Público de Organismos Descentralizados en un plazo no mayor de 30 días a partir de la constitución de este registro.

CASO PRACTICO

COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES CONASUPO

Bajo el influjo de las contradicciones sociales que impulsaron la Revolución y una vez consolidado el triunfo, el Estado se impuso como meta alcanzar el bienestar de las mayorías -entendiendo esto como la satisfacción de sus necesidades primarias: alimentación, salud, vestido y habitación- a través de un desarrollo equilibrado y socialmente justo, basado en las grandes decisiones políticas, sociales y jurídicas del pueblo, recogidas en los preceptos que le dieron cuerpo a la Constitución de 1917 y que en términos claros hacen prevalecer el interés social sobre el privado.

Las buenas intenciones con las que se comprometió el Estado al concluir la Revolución, habrían de enfrentar serios obstáculos provocados por la existencia de una coyuntura económica, en la que el crecimiento de la población y las transformaciones socioeconómicas aceleradas sobre todo cuando el país comienza a estabilizarse originaron una mayor demanda de productos de consumo necesario frente a una oferta cada vez más enrarecida.

Al llegar Cárdenas al poder, la situación de millones de mexicanos que no comían pan, leche ni carne, empujó decisivamente al gobierno a darle prioridad al mejoramiento del nivel de vida de la población más pobre, entre la cual el campesino representaba la mayoría.

Una de las principales medidas que se adoptó y que en términos generales habrían de modificar la estructura económica y social del país fue la reforma agraria, a la que se opusieron aquéllos que veían afectados sus intereses intocables.

Si bien al principio del programa agrario del gobierno Cardenista hubo disminuciones en las cosechas de maíz y frijol éstas fueron pasajeras ya que el gobierno enfrentó abiertamente la lucha contra la escasez originada, entre otras cuestiones, porque mientras la producción de los nuevos aumentaba y así el déficit productivo se hacía más notable.

En estas circunstancias la necesidad de regular el tráfico de alimentos iba haciéndose cada vez mayor, como un importante medio para evitar tensiones sociales que agravasen los problemas políticos donde el régimen Cardenista trataba de resolver mediante el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales.

En 1934 el Estado ya había dado un paso decisivo con la creación de la primera institución estatal con propósitos reguladores: Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), cuyas atribuciones básicas consistieron desde entonces en almacenar, guardar o conservar semillas y demás frutas o productos agrícolas - industrializados así como expedir certificados de depósitos y bonos de prenda.

Pero era cada vez más evidente para las autoridades que el problema principal en materia de abasto de alimentos no residía tanto en las deficiencias que pudiera tener la producción agrícola, sino en el exagerado afán de lucro de los intermediarios que manejaban la trayectoria de los productos entre el campesino y el consumidor.

Fueron esos intermediarios quienes se opusieron a la presencia del Estado en el área comercial, las autoridades se vieron en la necesidad de precisar que la actividad oficial no buscaba sustituir a comerciantes y detallistas, sino restringir las utilidades inmoderadas de los campesinos.

Cuando la situación internacional se encaminó progresivamente hacia la guerra, las importaciones y exportaciones requirieron de una mayor vigilancia por parte del gobierno mexicano. Como disminuyeron las

posibilidades de equilibrar las deficiencias de cosechas nacionales con importaciones, se agravó la escasez de alimentos y fueron necesarias, además de las medidas de control de precios, disposiciones que ayudaron al productor a prescindir en lo posible de intermediarios.

El 3 de mayo de 1941, el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó una Ley en la que advertía que era una exigencia inaplazable atacar en su origen la formación de los precios mediante una intervención activa del gobierno en sus causas determinantes, para no tener que esperar ulteriormente de las simples medidas de vigilancia y policía.

En cuanto a las exportaciones también se necesitaba una regulación que impidiese salir del país artículos para los que había demanda nacional, pero eran por los que se ofrecían mejores precios en el extranjero.

Además de aranceles e impuestos a la exportación se impusieron controles directos, como restricciones o prohibiciones temporales; esta tendencia se acentuó durante el período de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

En la posguerra los precios mundiales de productos de

exportación aumentaron más que los de los productos de consumo nacional.

Frente a los desplazamientos de la producción, atraída por los mercados externos, el gobierno buscó incrementar la producción de alimentos para consumo interno a través de campañas y de concesiones de crédito agrícola público, a la vez procuraba mantener bajos los precios de esos productos.

Con la época de posguerra también se inició para México el modelo en que se daba prioridad a la industrialización y con éste la exigencia urbana de un abasto de alimentos cada vez mayor y a precios reguladores. En ese contexto, el Estado orientó su intervención reguladora procurando disminuir las importaciones de alimentos, pues significaban una fuga de divisas para la economía nacional, a la vez que intentaba proteger a los grupos de bajos ingresos.

Ante las limitaciones de las empresas reguladoras existentes y las nuevas características del mercado de productos básicos, en julio de 1949 se ordenó a CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., siendo una filial del Banco Nacional de Comercio Exterior) procurar el mejor abastecimiento y regulación de los

precios del trigo y maíz, así como de cualquier otro artículo de primera necesidad que se consideren básicos.

Durante la administración cardenista se sustituyeron en gran medida las importaciones de alimentos, creándose así una autosuficiencia en este rubro. La autosuficiencia se refería a ramos tan importantes como el maíz, aceites, vegetales y azúcar. De los productos que aún se adquirían en el extranjero el más importante fue el trigo.

La dimensión creciente de toda esta problemática del abasto y regulación del mercado de los alimentos básicos, condujo finalmente el 25 de marzo de 1961 a que por acuerdo presidencial fuese creada la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA) que operaría en sustitución de CEIMSA.

Concebida como una empresa encargada del manejo integral del mercado de subsistencias, CONASUPOSA tuvo como propósitos fundamentales el mejoramiento de los sectores de población económicamente débiles, mediante una política de precios bajos, calidades satisfactorias y abastecimientos oportunos y mediante su actuación como órgano regulador en la compra y venta de productos agrícolas nacionales, así como en operaciones de comercio internacional. CONASUPOSA inició sus actividades con un

capital de mil millones de pesos.

Después de realizarse una evaluación de conjunto de las experiencias estatales de regulación tenidas en los años 1937 a 1964, el Ejecutivo decidió la sustitución de CONASUPO, Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Muchas son las razones que explican este cambio. Entre ellas se encontraba el interés por parte del Gobierno en llevar a la práctica los ideales sociales que expresaron los diputados constituyentes de 1917, aprovechando al hacerlo la mejor de las experiencias reunidas por otras organizaciones en casi treinta años de esfuerzo.

Se tenía en cuenta también la necesidad de contar con una institución más ágil que poseyera un cambio de acción mayor, pero, por sobre todo, la razón fundamental de verse en el reconocimiento de que la obligación de regular el mercado de las subsistencias en beneficio de los sectores populares, que pueda ser una acción marginal, se lleve a cabo por medio de una sociedad anónima de control estatal, sea una función fundamental de Gobierno.

Como quiera que sea, la preocupación del gobierno federal para hacer llegar los precios de garantía a los pequeños productores del medio rural se tradujo, en 1966, en la creación de la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo

(COGRAP), misma que bajo la dirección de CONASUPO y con la participación activa de los campesinos construyó silos bodegas enclavadas en las zonas productoras del país, con el propósito de perfeccionar los sistemas de almacenamiento y facilitar las operaciones de compra-venta a los campesinos.

El desarrollo industrial también comenzó a presentar problemas en su crecimiento, que disminuyó hacia la década de los 60. A mediados de los años 70, la industria se mostró incapaz de producir con suficiencia los productos básicos.

La acción del gobierno para compensar los déficit productivos en el procesamiento de alimentos que se había iniciado en 1950 en el ramo harinero, con la creación el 10 de marzo de la empresa Maíz Industrializado, S.A. El capital con que inició sus operaciones MINSA, fue de dos millones de pesos aportados en un 90% por la Nacional Financiera.

MINSA fue concebida desde su origen para cumplir con funciones de tipo netamente social, teniendo como objetivo fundamental regular y modernizar el mercado de los productos derivados del maíz que se consideren necesarios para la alimentación de la población económicamente débil.

En agosto de 1963, esta empresa fue adquirida por CONASUPO.

Poco después de creada MINSA, el gobierno incursionó en el procesamiento de leche al instalar en 1953 la primera planta reestructuradora de leche propiedad del Estado. Habría que señalar, sin embargo, que las actividades gubernamentales en el ramo lechero se habría iniciado en 1946 en el sector del abastecimiento para paliar los efectos de una producción deficiente que ponía ese alimento fuera del alcance de importantes núcleos de la población.

El tercer producto, en cuyo proceso industrial y comercial intervino el Estado, fue el pan.

El 18 de junio de 1968 se constituyó la Compañía Panificadora CONASUPO, S.A. como la primera empresa del Estado creada para intervenir en la producción, distribución y comercialización de pan. Una segunda etapa para esta empresa comenzó en 1972, cuando con la finalidad de ampliar sus objetivos se cambió su razón social a la de Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. DE C.V. (TRICONSA), denominación con la que se conoció a esta filial industrial de CONASUPO.

En agosto de 1963, esta empresa fue adquirida por OONASUPO.

Poco después de creada MINSA, el gobierno incursionó en el procesamiento de leche al instalar en 1953 la primera planta reestructuradora de leche propiedad del Estado. Habría que señalar, sin embargo, que las actividades gubernamentales en el ramo lechero se habría iniciado en 1946 en el sector del abastecimiento para paliar los efectos de una producción deficiente que ponía ese alimento fuera del alcance de importantes núcleos de la población.

El tercer producto, en cuyo proceso industrial y comercial intervino el Estado, fue el pan.

El 18 de junio de 1968 se constituyó la Compañía Panificadora OONASUPO, S.A. como la primera empresa del Estado creada para intervenir en la producción, distribución y comercialización de pan. Una segunda etapa para esta empresa comenzó en 1972, cuando con la finalidad de ampliar sus objetivos se cambió su razón social a la de Trigo Industrializado OONASUPO, S.A. DE C.V. (TRICONSA), denominación con la que se conoció a esta filial industrial de OONASUPO.

A partir de la década pasada, se han venido ampliando las funciones de los diversos organismos con que el gobierno contaba para actuar en el área de productos básicos, a fin de lograr una mayor eficacia. Un nuevo sector al que se encaminó la actividad estatal fue el de los servicios a los productores y a la población rural. El 19 de mayo de 1972, fue fundada la filial de CONASUPO, Centros CONASUPO de Capacitación (CECONCA) a fin de impulsar la capacitación de los trabajadores del campo. El otro organismo de este sector es el fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social, fundado en 1966 para ayudar a CONASUPO a construir silos, bodegas y centros de capacitación campesina. Esta Comisión cambió de razón social en 1971 para encauzar sus actividades hacia otros programas y en 1973 al modificar su estructura legal quedó como el citado fideicomiso, cuyas funciones consisten en ayudar a los productores de subsistencias del medio rural en el proceso de comercialización de sus productos mediante la difusión de información comercial y apoyo a los mecanismos de mercado que requieren; promover el incremento de la infraestructura agroindustrial para obtener mejores alternativas de comercialización y realizar planes de mejoramiento social encomendados a CONASUPO por el Gobierno Federal.

También las funciones de la COGRAP, que habían sido

principalmente de almacenaje, fueron ampliadas en virtud del decreto presidencial de fecha 2 de agosto de 1971, por medio del cual se transformó a este organismo en la Comisión de Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA). Las actividades que tuvo BORUCONSA consistieron en almacenar y comercializar productos agropecuarios como maíz, frijol, arroz, azúcar y aceite al menudeo a los precios CONASUPO y directamente en la bodega rural, con el objeto de proteger el ingreso y asegurar el consumo de las familias campesinas habitantes en la zona de influencia de la bodega; y además se le encomendó guardar implementos para la producción. Poco después y para ampliar la función social de las instalaciones encomendadas a BORUCONSA, diseñaron varios programas para que en ellas se llevaran a cabo diversas actividades recreativas, cívicas, deportivas y de intercambio social. Hay que aclarar que si bien BORUCONSA participa en la operación y mantenimiento de las bodegas, éstas son propiedad de los ejidatarios quienes también las administran.

El 31 de marzo de 1975 se creó una nueva filial de CONASUPO: Industrias CONASUPO, S.A. DE C.V. (ICONSA), que fabrica aceites comestibles, manteca vegetal, harina de maíz y de trigo, pastas para sopa y derivados de la molienda de oleaginosas, maíz y trigo.

Por su parte el sector comercial de CONASUPO quedó constituido inicialmente por la empresa Distribuidora CONASUPO, S.A. (DIGONSA), creada en octubre de 1972, aunque su actual organización descentralizada que comprende seis empresas regionales se instituyó a principios de 1974.

A esta filial se le encomendó: abastecer y regular los mercados subsistencias al menudeo, mediante el abastecimiento de sistemas modernos de comercialización; aumentar la capacidad de compra de la población de bajos recursos; mejorar la dieta alimenticia de la mayoría de la población; apoyar a la pequeña y mediana industria y al productor agropecuario; constituir reservas temporales de algunos productos básicos en lugares estratégicos, para responder a demandas excepcionales; y actuar de acuerdo con el principio fundamental de toda actividad económica para evitar subsidios en sus operaciones.

CONASUPO amplió notablemente sus tareas en el ramo comercial, creando en el año de 1977 la Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. (IMPEGSA), con la finalidad de apoyar la distribución y abastecimiento de productos básicos a las clases más necesitadas, a través de la estructura del pequeño comercio con que cuenta el país. La característica de esta empresa, en términos comerciales,

es su carácter filial mayorista de CONASUPO para la distribución fundamentalmente de artículos básicos para el pequeño y mediano comercio.

A manera de resumen de los diversos programas que CONASUPO la matriz y sus empresas filiales desarrollan, podemos decir que éstos se agrupan en cinco rubros: el de comercio agropecuario, como punto terminal del desarrollo del sector; el de abasto industrial, para dotar de materia prima a los programas de básicos y a la canasta del Sistema Alimentario Mexicano; el de fabricación de artículos de consumo generalizado para introducir acciones paralelas al Programa de Productos Alianza; el de comercio al medio mayoreo y al detalle de los productos de consumo necesario para apoyar el desarrollo y modernización del mediano y pequeño comercio y participar en el abasto y la regulación del mercado de estos productos y el de almacenamiento y distribución de los bienes que maneja el sistema.

Haciendo un rápido recuento de la creación de los organismos a través de los cuales el Estado ha intervenido en el área de alimentos básicos, se puede percibir una clara evolución en dicha intervención, la cual se ha orientado a ampliar y precisar las funciones de esos organismos.

Desde las medidas más bien provisionales con las que se intentaba aliviar la escasez y hambrunas en la época de la revolución armada, hasta el sistema de hoy en día que se fue integrando a lo largo de 70 años, hay más diferencia que la cronológica y la de cifras que se manejan.

La diferencia radica en que el sistema que ha llegado a ser CONASUPO se inserta en planes mucho más amplios, donde se colabora con otros sectores públicos a fin de lograr mayor eficacia en sus acciones.

Sólo en esta forma es factible encontrar respuesta a la problemática planteada por la cambiante realidad socioeconómica del país que nos muestra, por ejemplo, cómo la transformación estructural de la población mexicana ha provocado, entre otros fenómenos, el de una mayor demanda de productos de consumos necesarios, frente a una oferta cada vez más enrarecida que opera dentro de una estructura productiva y de procedimiento de mercadeo tradicionales, que con frecuencia no llenan las necesidades de nuestro desarrollo.

Entre los programas gubernamentales señalados, mencionaremos en primer lugar el Plan Global de Desarrollo (1980-1982), por ser el instrumento diseñado para darle una coherencia totalizadora a los proyectos y acciones de

la administración federal, a fin de fortalecer la función rectora del Estado, encaminada a lograr la equitativa distribución de la riqueza nacional, el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías.

En el campo de actuación de CONASUPO, la acción del Plan se dirige sobre todo a los grupos rurales o urbanos marginados y se propone incrementar dentro de un proceso totalizador de producción, distribución y consumo, el abasto de bienes básicos a precios reducidos.

Entre esos bienes básicos ocupan un lugar principalísimo los alimentos, al grado de que hay toda una estrategia del Plan encaminada a mejorar la producción y distribución de los mismos.

El Plan anuncia varias estrategias, cuyo objetivo es coordinar las acciones que emprenden los diversos sectores, el público, el privado y el social, para lograr los objetivos de cada uno de los sistemas o programas del Plan. Estas estrategias son: el Programa de Productividad y de Capacitación, el Programa de Productos Básicos y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El Programa de Productos Básicos a través de un inventario

a nivel nacional ha identificado 91 artículos fundamentales en el consumo popular, de los cuales 47 son del ramo alimentario. A partir de esta base, el Programa ha sido concebido como un apoyo financiero para la producción y comercialización de dichos productos, de tal forma que al ser ofrecidos al consumidor final su precio sea el más barato posible, lo cual resulta indispensable para lograr a través de la alimentación una mejoría en los niveles de vida de la población mayoritaria.

Se creó el Sistema Alimentario Mexicano, en cuyo seno se tomaron decenas de importantes medidas, como por ejemplo: los aumentos a los precios de garantía del maíz y frijol, la ampliación sin precedente en las áreas acreditadas para cultivos básicos, el otorgamiento de financiamiento a tasas de interés preferenciales, la disponibilidad de insumos a precios reducidos, los aumentos en la inversión de la flota pesquera y el aumento inmediato de las redes de distribución CONASUPO-COPLAMAR.

Las diversas acciones contempladas en el marco del Programa de Productos Básicos y del SAM, que el Gobierno Federal puso en marcha para impulsar el abasto y consumo de productos básicos, bien pueden resumirse enumerándolas de la siguiente manera:

Extensiones fiscales, subsidios a productos finales e intermediarios a fin de evitar que los incrementos en los precios de garantía impacten desfavorablemente el nivel de precios de la canasta básica de bienes de consumo popular; ampliación de la capacidad, rehabilitación de instalaciones y coordinación de esfuerzos entre autoridades, prestadores de servicios y usuarios en tareas de almacenaje y transporte, apoyo crediticio a la ganadería y la agricultura para que ayuden a la creación de empleos y producción de divisas en el país; subsidios a niveles de precios internos; controles de precios para evitar una constante espiral inflacionaria en la relación salario-precios; planteamiento de un Sistema Nacional de Abasto y campañas para orientar el consumo hacia alimentos nutritivos.

Los programas con los que la institución cumple las tareas sociales que le han sido encomendadas y la caracterizan, se orientan fundamentalmente a satisfacer las necesidades de consumo cotidiano del 30% de la población, que ocupa las posiciones más bajas en la repartición del ingreso nacional, de que en 1977 sólo le correspondió el 7% y que se encuentra derramado en cientos de pequeñas comunidades rurales o apretujado en las ciudades.

Esto explica la creación del Programa CONASUPO-COPLAMAR DE

ABASTO A ZONAS MARGINADAS, mencionado con anterioridad y cual fue el resultado de un convenio intersectorial que el Presidente firmó el 20 de noviembre de 1979. Con él, el Gobierno se comprometió a proveer de alimentos y otros productos básicos a grupos campesinos de las zonas marginadas, abasteciendo tiendas campesinas mediante una infraestructura de almacenes, transporte terrestre, semoviente y aviones, que permita combatir el intermediarismo y reducir los precios a que se ofrecen esos productos. La operación de este programa se sustenta en la puesta en marcha de acciones que se dan en dos sentidos: uno de ida, que consiste en llevar a las zonas marginadas los alimentos que necesitan, y otro de regreso, que sirve para tomar de esas zonas marginadas sus productos y llevarlos al mercado.

Para darle fluidez a esta doble vía, el SAM actuó principalmente en la producción, el sistema Nacional de Abastos en la distribución y dentro del Sistema Nacional de Abastos, CONASUPO aporta la infraestructura principal.

La participación del Estado a través de CONASUPO en la adquisición, almacenamiento, conservación, transformación, industrialización, distribución y venta de los diversos artículos clasificados como subsistencias fundamentales, estructurales que van adquiriendo los aparatos de atender

carencias imperiosas inaplazables de la mayor parte de la población. Está probado que el simple interés particular de lucro, ajeno por su propia naturaleza al interés general, no es suficiente para producir una evolución equilibrada de la economía que satisfaga las necesidades de los sectores de escasos recursos económicos.

Es por ello que CONASUPO sobre todo a partir de 1977 ha venido acrecentando y acelerando su papel regulador en el mercado de las subsistencias populares en favor de las clases más desprotegidas.

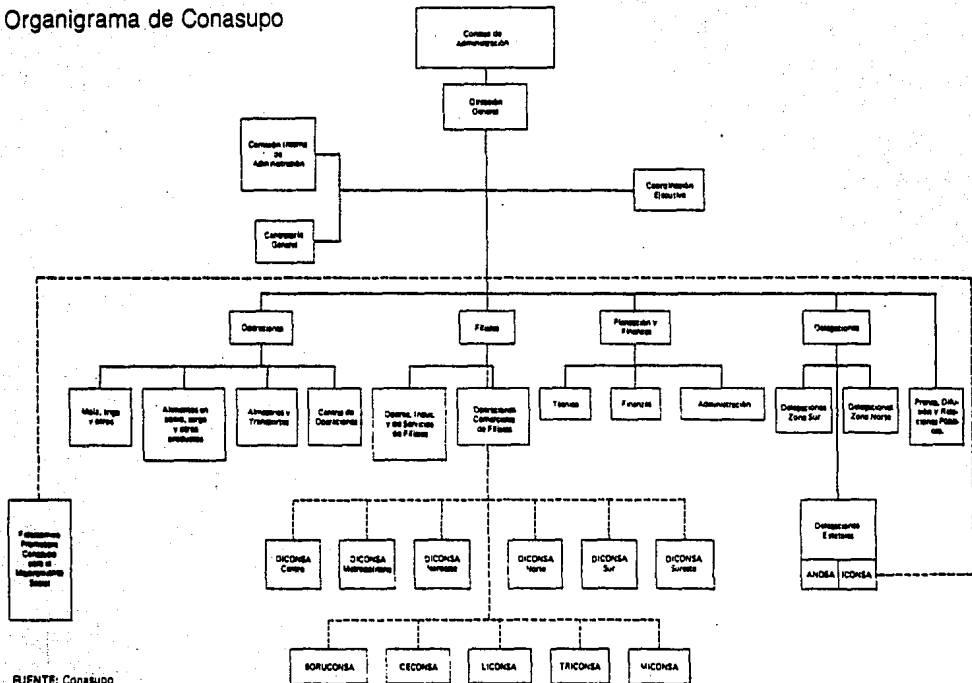
Podemos decir que el actual sistema CONASUPO ha sido el producto final de los problemas y experiencias que la nación mexicana, a lo largo de su desarrollo, ha tenido en el campo de la alimentación. Para cumplir con los objetivos que le fueron señalados en el momento de su creación, la institución desempeña funciones concretas y servicios especializados en los campos agropecuarios, industrial y comercial de aquellos servicios que han sido considerados subsistencias básicas.

Y es, precisamente a partir de la administración del Presidente José López Portillo, cuando se determinan como prioridades fundamentales del gobierno la autosuficiencia de energéticos y alimentos. Es así como el propio

Ejecutivo, a través de la Secretaría de Comercio y CONASUPO, decide que se apoye con la comercialización, industrialización y distribución de alimentos básicos al Sistema Alimentario Mexicano, que viene a ser el corolario de todos los esfuerzos institucionales que se han realizado en los últimos tiempos para mejorar fundamentalmente el nivel de vida de las mayorías.

Gracias a este esfuerzo, producto de una firme decisión política, México cuenta ya con un sistema de regulación y abasto que le permite tener asegurada su subsistencia.

Organigrama de Conasupo



FUENTE: Conasupo

EL HERALDO DE MEXICO
México, D.F. a 23 de octubre 1989

LOS CAMPESINOS ANTE LA MODERNIZACION ESTRUCTURAL
DE CONASUPO

Ante el anuncio de las medidas que ha tomado la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), para su modernización estructural, los militantes de la C.N.C. acordamos hacer públicos nuestros comentarios sobre los nuevos métodos de operación de esta Institución tan importante para el desarrollo social de la población rural.

19 La reorientación que el señor Presidente de la República ha dispuesto para que esta institución retome la función de ayudar a quienes más lo necesitan, entre los que estamos los campesinos de México, es una decisión valiente que apoyamos, porque con ello demuestra la modernización del Gobierno y el mejor uso de los recursos públicos, impulsando eficiencia con justicia social.

20 Reconocemos que han sido consideradas las propuestas y aportaciones del sector campesino expuestas durante los cuatro meses en que se discutió, en un amplio proceso las necesidades de las familias del campo y las posibilidades del organismo para entenderlas.

La primera respuesta fue la instrucción presidencial sobre la participación campesina en los Consejos de Administración de Bodegas Rurales CONASUPO, de Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO y de Leche Industrializada CONASUPO.

39 Reiteramos, como lo hicimos en las reuniones de concertación, la necesidad de mejorar los servicios de CONASUPO al medio rural, tanto en materia de comercialización y distribución de básicos, como de fomento agropecuario; sin embargo, consideramos como una respuesta positiva las acciones prioritarias, denominadas Programas de Solidaridad, hacia la población del campo y particularmente en lo que hace a la capitalización de las tiendas rurales comunitarias, lo que equivale a surtir las adecuadamente.

40 En el caso de la agilización y optimización de servicios y procedimientos, como en el pago oportuno de cosechas, el estímulo a la creación de agroindustrias, la difusión de programas de capacitación y desarrollo tecnológico y la canalización eficiente de subsidios, esperaremos a contar con los programas operativos para participar activamente en esos mecanismos y proponer lo que consideremos conveniente para su buen funcionamiento.

- 59 Es positiva la decisión de revisar y mejorar las medidas de control de calidad en granos importados y de cosechas nacionales, porque esto mejorará el abasto de alimentos a las zonas rurales y elevará los niveles de nutrición de la población campesina.
- 69 Consideramos que la creación de los Comités Regionales de Organización, Producción y Comercialización Rural conforma una oportunidad valiosa para participar en todos los pasos de la recepción y comercialización de nuestras cosechas; y asumir las responsabilidades que nos corresponden en la vigilancia del proceso para eliminar vicios como el intermediarismo excesivo, el coyotaje y la corrupción.
- 79 Colaboraremos con firmeza en la elaboración de un auténtico padrón de productores, que haga posible la canalización de estímulos a quienes verdaderamente lo merecen, así como en la elección periódica y legítima de los analistas-almacenistas de las comunidades. Ambos aspectos nos beneficiarán a los campesinos y mejorarán el trabajo de CONASUPO.
- 89 Reconocemos como positiva la intención de que BORUCONSA opere con servicios a los productores y no sólo como Almacenadora de CONASUPO, hecho que nos abre a los

campesinos opciones para la comercialización de nuestras cosechas en condiciones más favorables.

92 Manifestamos nuestro compromiso de cumplir con la parte que nos corresponde en este acuerdo de corresponsabilidad entre las instituciones del Gobierno y los productores rurales. Si los funcionarios de CONASUPO cumplen también, auguramos buen éxito a esta nueva etapa de mutua colaboración, a la que ha convocado el señor Presidente de la República en beneficio de la Nación entera.

CONTRADICCIONES

CONASUPO, LOS POBRES Y LOS RICOS

La llamada "reestructuración" de la Conasupo reaviva una vez más el debate sobre lo que es, y debe ser, la nación que deseamos construir.

Por tratarse de un organismo, de hecho un conglomerado, con estrechos lazos que lo unen a muy amplias capas de la población, lo que sucede con la Conasupo tiene profundas implicaciones económicas, políticas y sociales para el país en su conjunto.

No cabe duda que el complejo sistema en que se había convertido dicha paraestatal requería ser transformado, aunque es muy apresurado afirmar que se hizo lo correcto o que es totalmente erróneo el camino que se tomó.

A diferencia de otras privatizaciones o transferencias de empresas públicas la reestructuración de la Conasupo no cabe plenamente en los esquemas ortodoxos neoliberales, tan caros a quienes manejan las riendas de la economía y la política mexicanas.

Según la reseña de EXCELSIOR, se ponen a la venta 9

plantas industriales -algunas muy actualizadas productivamente-, 589 "conasupers" y 25 supermercados, pero, por otro lado, se abrirán miles de nuevos centros de abasto para llegar a "5,000 ó 6,000 a fines de sexenio". Extraña mezcla de neoliberalismo y del mal llamado "populismo"

Pero la racionalidad económica, que oficialmente se desea alcanzar, encuentra en el pensamiento más conservador, y sus representantes -beneficiarios principales de la crisis actual- a sus oponentes centrales, que desean aumentar su influencia económica y el control total del aparato productivo interno.

Sin siquiera preguntar los precios, los representantes del comercio organizado declararon que adquirirían de inmediato las tiendas, y abiertamente se opusieron a que las mismas fueran ofrecidas a empleados u organizaciones sindicales, lo que nos lleva a concluir que, para ciertos "capitanes de industria y comercio", el ser empresario es pertenecer a un círculo cerrado, hereditario y exclusivo al cual ningún simple mortal puede aspirar, so pena de "que se aceleren algunos enfrentamientos entre los sectores de la sociedad".

Esta concepción ideológica llevó al propio declarante

dirigente de la Concanaco a preocuparse porque Ignacio Ovalle usara "peyorativamente" los términos de "pobres y ricos" ya que esto "resulta obsoleto", pues "son conceptos que sólo se ven en la historia y en las películas".

De ser cierta esta afirmación se justificaría plenamente no nada más la desaparición de la Conasupo sino de todo el aparato de salubridad pública, educación gratuita, y quién sabe cuántas otras conquistas -limitadas y en descenso- logradas precisamente por los inexistentes "pobres", que, según el director de la Conasupo alcanzan a más de 55 millones de mexicanos, de los cuales al 90 por ciento se les suministrarán alimentos básicos por medio de la reorganizada paraestatal.

Contra esta enorme masa de desempleados, subempleados o con míseros salarios, están quienes han ofrecido comprarle Pemex, la CFE y ferrocarriles al gobierno -como si fueran de él y no de todo el pueblo mexicano- o adquirir miles de millones de dólares de deuda externa, como un pequeño negocito adicional. ¡qué obsolescencia de los pobres y los ricos!

En sí misma, entonces, la búsqueda de rutas para aliviar la situación de millones de compatriotas, dotándolos o facilitando las condiciones para que ellos mismos actúen

en su ámbito natural es positiva, pero no basta.

La simple existencia de la necesidad de subsidiar el consumismo elemental, de supervivencia para el grueso de la sociedad es el gran problema nacional.

En el sentido más riguroso, y haciendo a un lado, por el momento, las desviaciones, corruptelas, injusticias y otros males presentes en la aplicación de los subsidios es un hecho que éstos son un complemento central de los magros salarios, y, por consiguiente, mientras los ingresos nominales de los trabajadores no sean suficientes para sostener un nivel de vida medianamente decoroso, la desaparición de salarios indirectos representados por bienes y servicios públicos baratos será, simple y llanamente, un crimen de lesa humanidad.

La pobreza es una realidad presente, no limitada a las zonas rurales. Está a la vista en las colonias, ciudades, pueblos y barrios clasificados arbitrariamente de "residenciales" o "de clase media", cada vez más desesperada.

En todo caso, sería preferible que los habitantes del Pedregal, de las Lomas o zonas parecidas tomaran leche conasupo -si fueran capaces de hacer tres o cuatro horas

de "cola para obtenerla- a que los hijos de los "marginados" se condenen a la desnutrición.

Podrá oírse como irreal o simplemente emotivo, pero quienes estamos en contacto con el pueblo, y los cristales polarizados de los autos de lujo no nos impide ver lo que sucede a nuestro alrededor, lo sabemos y estamos convencidos de que sin erradicar la extrema pobreza, y la extrema riqueza, siempre en contraparte, no se podrá afirmar que hemos salido de la crisis.

FARSA, OFRECER A OBREROS LAS CONASUPER

*Son 589 en todo el país, y actualmente se realizan evaluaciones de las mismas, señalan trabajadores de Diconsa *Repulsa por la medida que anunció Ovalle*

La adquisición de las tiendas Conasupers tipo "A" y "B" por parte de los trabajadores de las mismas representa una medida "inalcanzable, que incluso cae en la farsa", porque la paraestatal ha sobrevaluado sus precios. La que menos cuesta vale 1,000 millones de pesos, cifra imposible de poder juntar, afirmaron representantes del sindicato de Diconsa.

Por su parte, en Diconsa se aseguró que todavía no hay una evaluación del costo de las tiendas -que son 589 en el país-, porque actualmente se realiza la evaluación de las mismas, para analizar sus activos o si están en zonas prioritarias. Pero se insistió en que los primeros a quienes se les ofrecerán serán a los trabajadores.

Y mientras tanto, durante un recorrido efectuado por EL UNIVERSAL en algunas tiendas que se localizan en Lindavista, Condesa, Tlatelolco, Ohurubusco, Roma y Lomas Plateros, se percibió entre los trabajadores de dichas tiendas la incertidumbre, caos y hasta repulsa, por la medida anunciada por el director general de Conasupo, Ignacio Ovalle Fernández.

En la Compañía Nacional de Subsistencias Populares se reiteró que las Conasupers en cuestión serán vendidas porque han dejado de cumplir con su función social, que es la de atender a las clases más necesitadas, y no a estratos medios y altos, quienes, de ahora en adelante, deberán de adquirir sus artículos de primera necesidad en otros establecimientos.

Se precisó que la Conasupo ya no subsidiará a mexicanos de ingresos medios y altos. Y se recalcó que el 80% de las dificultades económicas y administrativas, así como de quejas e ineficiencias, se presentan en las 589 Conasupers, que representan el 2.5% puntos de venta de la paraestatal.

A estas empresas, se agregó, las subsidian, además, las tiendas pequeñas que se localizan en las zonas rurales o de bajos ingresos de la mancha urbana, situación que ya no se permitirá.

Un vocero del sindicato de Diconsa subrayó que las tiendas que se les ofrecieron a los trabajadores están altamente sobrevaluadas, como lo demuestra el hecho de que la más barata tiene un costo mínimo de 1,000 millones de pesos, recursos que difícilmente se podrían obtener.

Sostuvo que antes de que la empresa tomara esa decisión, el sindicato presentó a las autoridades de la misma una serie de proyectos alternativos para mejorar la productividad de las tiendas; sin embargo, "nunca nos hicieron caso".

Manifestó que en cuanto al Distrito Federal, hay tan sólo 81 tiendas, de las que viven 2,500 familias, que ahora se verán en una situación muy difícil, al tener que ser despedidos los jefes de familia.

A su vez, la vocera de Diconsa, María Antonia García, apuntó que hay una evaluación a fondo de cada una de las tiendas, porque se pretende analizar su rentabilidad y viabilidad, y después de ello poner el precio final.

Puntualizó que los trabajadores serán los primeros a quienes se les ofrezcan las tiendas, estando en segundo término los sindicatos, los gobiernos de los Estados y municipios, y en última instancia el sector privado.

Habrà crédito para los trabajadores, dijo, además de que Diconsa seguirá abasteciendo a las tiendas que dejará de operar.

Sin embargo, el vocero del sindicato aclaró que hasta el

momento "sólo se han quedado en palabras las promesas de los créditos y como vemos las cosas, será muy difícil que los obtengamos".

De otra parte, en las tiendas Conasupers los gerentes se muestran parcos en sus declaraciones, algunos de ellos hasta consideran que la medida es sana, situación que contrasta con la de los trabajadores que en todo tiempo se quejan: "No sabemos qué vamos a hacer; nos vamos a quedar sin empleo".

Y en esa incertidumbre, la paraestatal reiteraba que todas las Conasupers, según sus ganancias o pérdidas, estén bien o mal establecidas, serán cerradas o vendidas de manera selectiva y paulatina.

Se quitarán las tiendas que están en las colonias Del Valle, en la Condesa, o en la Roma, para abrirla en Chalco o Nezahualcóyotl, en las zonas más deprimidas.

Indicó que organizaciones sindicales agrupadas en el Congreso del Trabajo han manifestado su interés por adquirir las Conasupers tipo "A" y "B", pero advirtió que primero se hará un exhaustivo análisis sobre la situación en que se encuentran.

ILEGAL, LA PRIVATIZACION DE CONASUPO, OPINA EL PRD

Buscará aliarse con otros partidos para demandar al Gobierno que informe en qué estudios se basó para tomar esa determinación * Los directivos de la paraestatal no puede tomar decisiones unilaterales, precisa

Luego de calificar de ilegal la virtual privatización de Conasupo, la fracción parlamentaria del PRD anunció que buscará acercamiento con los demás partidos políticos "para demandar al gobierno que informe en detalle sobre los estudios que llevaron a tomar esa decisión".

Los directivos de Conasupo carecen de facultades para tomar decisiones unilaterales, puesto que esa empresa es una de las paraestatales que figuran en el presupuesto programable que fue aprobado por la Cámara de Diputados, señaló Pablo Gómez, coordinador de ese partido.

Aseguró que el gobierno federal no puede poner en marcha decisiones como las que se anunciaron con relación a la privatización de Conasupo, son contar con la anuencia del Poder Legislativo.

Por ello, el PRD demanda en primer término que la llamada reestructuración de Conasupo sea detenida hasta en tanto no se consulte a la Cámara de Diputados.

Tales medidas, abundó Gómez, son criticables no sólo por

su ilegalidad, sino también porque afecta a grandes sectores de la población tanto de la ciudad como del campo, lo mismo que a productores de grano y a los consumidores.

Con el anuncio, de hecho se dejará a Conasupo en manos de un sistema comercial anárquico, y sin más meta que la ganancia monopólica.

Estimó el diputado que el anuncio es de interés general y de los diputados de todos los partidos, por lo que de inmediato, dijo, buscaremos acercamientos con ellos para exigir que el gobierno informe ampliamente de sus decisiones al respecto.

Así, asentó que luego de que se conozcan tales explicaciones el PRD demandará que se discuta en punto primero en las comisiones unidas de Agricultura y Comercio, y posteriormente en sesiones plenarias.

Un siguiente paso sería que la Cámara de Diputados apruebe lo conducente para fortalecer en verdad las funciones de Conasupo.

La propuesta del PRD sería en el sentido de que tales debates se efectúen en presencia de los directivos de la

paraestatal y de los secretarios de las comisiones de
Agricultura y Comercio.

ENTIDADES PARAESTATALES VENDIDAS DURANTE LA PRESENTE ADMINISTRACION

No.	Nombre de la entidad	Fecha de la 1ª convocatoria pública	Fecha de compra-venta	Adquiriente	Monto en millones de pesos
1	Benef. de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero	11-nov-87	12-ene-89	Lipa de comas, Cinc/Obh. Edo. Guerrero	1 625.0
2	Ingenio Calpan, S.A. de C.V.	18-oct-88	12-ene-89	Consorcio Industrial Escorpón, S.A. de C.V.	83 000.0
3	Ingenio Plan de San Luis, S.A. de C.V.	18-oct-88	12-ene-89	Consorcio Industrial Escorpón, S.A. de C.V.	
4	Comercial de Tías, S.A. *	19-nov-88	12-ene-89	Obtento Sindicalizado de la Empresa	2 250.0
5	Ingenio Quetzal, S.A.	18-oct-88	13-ene-89	Grupo Beta San Miguel, S.A. de C.V.	
6	Ingenio Francisco Arriaga, S.A.	18-oct-88	13-ene-89	Grupo Beta San Miguel, S.A. de C.V.	
7	Fosfor. Azaca del Conero, S.A. (Ingenio Fos. Ameca)	18-oct-88	13-ene-89	Grupo Beta San Miguel, S.A. de C.V.	204 000.0
8	Ingenio Alvaro Obregón, S.A.	18-oct-88	13-ene-89	Grupo Beta San Miguel, S.A. de C.V.	
9	Hotel El Mirador, S.A.,	14-abr-88	08-feb-89	Desemolvo Turístico del Pacífico, S.A. de C.V.	2 500.0
10	Mina Lampason, S.A. de C.V. **	13-oct-88	09-feb-89	Empresa Frisco, S.A. de C.V.	
11	Química Floor, S.A. de C.V. **	13-oct-89	09-feb-89	Empresa Frisco, S.A. de C.V.	
12	Mina Real de Anglica, S.A. de C.V. **	13-oct-88	09-feb-89	Empresa Frisco, S.A. de C.V.	102 000.0
13	Mecanostac, S.A.	17-mar-88	09-mar-89	Compañía Miner Cooper, S.A. de C.V.	12 500.0
14	Motores Portón, S.A.	04-jul-88	17-mar-89	Empresas Organizadas de la Empresa	12 110.0
15	Algodones Comercial Mexicana, S.A.	18-mar-88	28-mar-89	Grupo Osmel	6 823.8
16	Refinerías Hidalgo	02-mar-88	24-abr-89	Industrias Petrolas, S.A. de C.V.	3 475.0
17	Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. *	19-nov-88	26-abr-89	Grupo Industrial Luz, S.A. de C.V.	2 720.0
18	Centro Industrial Bioprimario, S.A. de C.V. **	13-oct-88	01-jun-89	Sr. Jaime Derivas Postpa	13 213.4
19	Aeromov. de México, S.A. de C.V. **	13-sep-88	12-jun-89	Icaro Aerotransportes, S.A. de C.V.	653 190.0
20	Hierro y Acero del Norte, S.A.	01-jul-88	19-jun-89	Pemilla Monasterio	3 120.0
21	Ch. Indust. Atzacaran, S.A. (Ingenio Cuautlapalan)	18-oct-88	19-jun-89	Grupo de Inversionistas de Asentamiento	
22	Ingenio Plan de Ayala, S.A.	18-oct-88	19-jun-89	Grupo de Inversionistas de Asentamiento	
23	Ingenio San Gabriel Veracruz, S.A.	18-oct-88	19-jun-89	Grupo de Inversionistas de Asentamiento	104 220.8
24	Compañía Minera Coahuila, S.A. **	13-oct-88	18-jul-89	Industrias Petrolas, S.A. de C.V.	4 200.0
25	Compañía Mexicana de Aviación, S.A. DE C.V. 11	23-may-89	22-ago-89	Grupo Xalapa	158 820.0
26	Aeropuerto y Terminus, S.A. **	23-may-89	22-ago-89	Grupo Xalapa	
27	Datatarón, S.A. (SO S) **	23-may-89	22-ago-89	Grupo Xalapa	
28	Asilleros Unidos de Ensenada, S.A. de C.V.	01-jun-88	18-sep-89	Cia. Siderúrgica de Guadaluajara, S.A. de C.V.	10 500.0
29	Almas Ingenieros	21-jun-88	22-sep-89	Consorcio de Accionistas en Ingeniería, S.A. de C.V.	5 266.0
30	Mono Diesel Mexicana, S.A. de C.V.	23-may-89	26-sep-89	Grupo Ravera, S.A. de C.V.	22 000.0
31	Cafes y Cafeterías de México, S.A. de C.V.	17-ago-89	02-oct-89	Vállez Galicia, S.A. de C.V.	600.0
32	Estaciones de Acero, S.A. Grupo Dima	20-jun-89	10-oct-89	Sociedad Industrial Huesos, S.A. de C.V.	9 000.0
33	Dina Autobuses, S.A. de C.V.	23-may-89	27-oct-89	Consorcio "G", S.A. de C.V.	
34	Dina Camiónes, S.A. de C.V.	19-jun-89	27-oct-89	Consorcio "G", S.A. de C.V.	
35	Dina Motores, S.A. de C.V.	19-jun-89	27-oct-89	Consorcio "G", S.A. de C.V.	142 198.9
36	Plásticos Aluminiores Dima	19-jun-89	27-oct-89	Consorcio "G", S.A. de C.V.	
37	Afiladora Mexicana, S.A.	07-ago-89	15-nov-89	Sres. Fernández, Madera, Sánchez N., Mollo	13 662.0

11 El concurso de compra-venta se llevó a cabo el 25 de noviembre de 1988, no obstante el proceso concluyó finalmente hasta el mes de junio de 1989.

12 Venta a través de inscripción de capital.

Actualización al mes de abril de 1991

Cifras expresadas en términos devaluables

** Empresa de participación estatal mayoritaria

* Publica en los periódicos de mayor circulación nacional y en algunos casos internacionales

* Sin convocatoria de venta debido a la finalización de contratos y contratos de licencia tecnológica

ENTIDADES PARAESTATALES VENDIDAS DURANTE LA PRESENTE ADMINISTRACION

No.	Nombre de la entidad	Fecha de la 1ª convocatoria pública	Fecha de compraventa	Adquiriens	Monto en millones de pesos
37	Electromateriales de Veracruz, S.A. de C.V.	24-ago-89	27-nov-89	Proveedores de Alenciones, S.A.	22 200.0
38	Compañía Real del Mote y Pachuca	20-sep-89	23-feb-90	Para Médico, S.A. de C.V. y socios	16 443.0
39	Productos Pesquer de Guaymas, S.A. de C.V. Industrias consumo, S.A.	01-sep-89	13-nov-90	Lic. Salvador Litarraga Saucedo y Socio	22 200.0
40	Planta Toluquén, Edo. de Méx. (venta de activos)	13-nov-89	23-feb-90	Unilever, S.A.	300 000.0
41	Planta Iguala, Gro. (venta de activos)	13-nov-89	03-abr-90	Iguala Concentrados, S.A. de C.V.	2 017.0
42	Planta Nuevo Laredo, Tamps. (venta de activos)	13-nov-89	16-abr-90	Hidroquímicos Nacionales, S.A. de C.V.	20 829.0
43	Planta Monterrey 2, N.L. (venta de activos)	13-nov-89	16-abr-90	Jabones y Detergentes, S.A. de C.V.	15 430.0
44	Planta Gómez Plascio, Dgo. (venta de activos)	13-nov-89	23-abr-90	Proteínas Industriales de la Laguna, S.A. de C.V.	46 089.0
45	Planta Monterrey 1, N.L. (venta de activos)	13-nov-89	26-abr-90	Agroindustrias Integradas del Norte, S.A. de C.V.	34 400.0
46	Planta Ciudad Obregón 2, Son. (venta de activos)	13-nov-89	20-jun-90	Modernam, S.A. de C.V.	27 803.3
47	Planta de Navojoa, Son. (venta de activos)	24-may-90	02-jul-90	Transportes, S.A. de C.V.	14 593.6
48	Planta Maamoros, Tamps. (venta de activos)	24-may-90	04-jul-90	Insuables Ragar, S.A. de C.V.	33 269.0
49	Planta Mexicali, B.C.N. (venta de activos)	24-may-90	08-ago-90	Hidroquímicos Nacionales, S.A. de C.V.	28 678.5
50	Mexiaos S.A. de C.V. **	9-nov-89	23-mar-90	Ahorrens, S.A. de C.V.	128 528.8
51	Servicios Forestales S.A.	18-dic-89	17-abr-90	Chapas y Triply de Quimera Roo S.A.	4 400.0
52	Maderas Industriales de Quimera Roo S.A.	18-dic-89	17-abr-90	Chapas y Triply de Quimera Roo S.A.	
53	Sonocal S.A.	20-ene-86	23-abr-90	Asociación de Conductoras Tecnológicas S.C.	2 500.0
54	Productos Pequeños de Bahía de Tórtugas, S.A.	01-sep-89	24-abr-90	Sindicato Trab. Producción Paquetos Bahía de Tórtugas, S.A.	17 500.0
55	Beneficiadora de Coco de Acapulco, S.A. de C.V.	05-nov-89	23-abr-90	Grupo Cierro, S.A. y Grupo de Cococultores	3 030.0
56	Triply de Palenque, S.A.	09-nov-89	29-may-90	Corp. Pasmaticas Empresarial, S.A.	2 534.2
57	Fermentaciones Mexicana, S.A. de C.V. **	9-nov-89	30-may-90	Kiowa Hakkō Kogyo Co. Ltd. y Sumitomo Corporation	47 450.3
58	Hotel sur del Pacífico, S.A. **	9-nov-89	30-may-90	Promociones Turísticas Banamex, S.A. de C.V.	1 033.6
59	Planta dev. Lázaro Cárdenas (venta de activos)	12-feb-90	04-jun-90	Operas la Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V.	14 300.0
60	Prodel (venta de activos)	24-nov-89	20-jun-90	Operadoras Metropolitanas de Lácteos, S.A. de C.V. y Asociación de Ganaderos	86 779.3
61	Cia. de Manufacturas Metálicas Pesadas, S.A. de C.V. **	22-nov-90	02-jul-90	Industrias Ica, S.A. de C.V.	26 411.4
62	Ciava Verapaz, S.A. **	01-sep-89	19-jul-90	Maria Inés Chávez Alvarez y/o Juana López Romero	2 450.0
63	Exportación de Tabacos Mexicanos, S.A.	12-feb-90	26-jul-90	Exportadora de Artículos Mexicanos, S.A. de C.V.	13 110.0
64	Servicio de Bienesmuebles	25-sep-80	01-ago-90	Serrel, S.A. de C.V.	69 330.4
65	Dastronic (S9) **	23-nov-89	07-ago-90	Corporación Mexicana de Aviación	1 150.0
66	Turbomotores, S.A. de C.V.	19-nov-89	10-ago-90	Corporación Mexicana de Aviación	54 217.0
67	Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.	02-nov-90	20-ago-90	Sind. Trab. Ind. Pesca, Ind. Reg. Soc. Coop. Ind. Pro. Oax.	4 750.0
68	Telamex, S.A.	19-nov-89	20-ago-90	Acme Comercial, S.A. de C.V./Izma Woldenberg M.	52 418.0
69	Urbanización de Hermosillo, S.A. **	15-jul-89	20-ago-90	C. Invertr Mendivil G. y socios	650.0
70	Fiduciosaria de la Palma S. de R.L. de I.P. y C.V. **	1-nov-89	27-ago-90	Prod./Palmas (8 Uniones de Comas/Una Soc. de Soled. S.)	16.0
71	Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.	15-may-90	29-ago-90	Ing. Rodolfo Barrera Villarreal	24 000.0

Actualización al mes de abril de 1991

Cifras expresadas en millones de pesos

** Empresas de participación estatal minoritaria

• Publicadas en los periódicos de mayor circulación nacional y en algunos casos internacionales

• Sin convocatoria de venta debido a la existencia de estatus y contrato de licencia tecnológica

ENTIDADES PARAESTATALES VENDIDAS DURANTE LA PRESENTE ADMINISTRACION

No.	Nombre de la entidad	Fecha de la 1ª convocatoria pública	Fecha de compra-venta	Adquiriente	Monto en millones de pesos
	Alimentos Balanceados de México, S.A.				
72	Planta Mérida, Yuc. (venta de activos)	23-abr-90	13-sep-90	Univem	13 500.0
73	Planta Texcoco, Méx. (venta de activos)	23-abr-90	03-oct-90	Grupo Mexicano de Inversiones Financ., S.A. de C.V.	16 500.0
74	Planta Camahuíjar, Jal. (venta de activos)	27-jul-90	22-ene-90	CC, Sergio Malou Anaya y José Luis Álvarez Jiménez	9 123.0
75	Planta Industrial Mexicana (venta de activos)	07-dic-89	03-dic-90	Ecología y Recursos Asociados, S.A. de C.V.	5 000.0
76	Planta Manzanera, Tamps. (venta de activos)	15-oct-90	04-ene-91	Alimentos Concomeros de Matamoros, S.A. de C.V.	4 822.5
77	Planta Austin, Jal. (venta de activos)	15-oct-90	14-ene-91	Sr. Luis Robles Román	300.0
78	Planta Irapuato, Gto. (venta de activos)	15-oct-90	04-feb-91	Nutricionales del Bajío, S.A. de C.V.	11 143.0
79	Planta Chihuahua, Chl. (venta de activos)	22-ene-91	08-abr-91	Harinas de Chihuahua, S.A. de C.V.	5 900.0
80	Compañía Minera de Coahuila, S.A. ¹²	23-ene-90	28-sep-90	Mexicana de Cineres, S.A. de C.V.	1 244 635.0
81	Telmex Atlacomulco, S.A.	12-feb-90	28-sep-90	Cierrera La Moderna, S.A. de C.V.	18 647.0
82	Ingenio La Purísima	28-may-90	17-sep-90	Operadora Azucarera del Pacífico, S.A. de C.V.	3 700.0
83	Ingenio de la Ciénega del Papalapan, S.A. de C.V.	28-may-90	01-oct-90	Consorcio Industrial Escorpón, S.A. de C.V.	50 000.0
84	Ingenio José María Martínez, S.A.	28-may-90	01-oct-90	Corporación Industrial Secrum, S.A. de C.V.	
85	Ingenio Lisazo Córdoba, S.A.	28-may-90	01-oct-90	Corporación Industrial Secrum, S.A. de C.V.	156 819.0
86	Ingenio Independencia, S.A.	28-may-90	01-oct-90	Corporación Industrial Secrum, S.A. de C.V.	
87	Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A.	28-may-90	03-oct-90	Fondo de Inversiones Veracruz, S.A. de C.V.	
88	Ingenio San Francisco El Hierro, S.A.	28-may-90	03-oct-90	Fondo de Inversiones Veracruz, S.A. de C.V.	35 235.0
89	Panorama Azucarero del Golfo, S.A.	28-may-90	03-oct-90	Fondo de Inversiones Veracruz, S.A. de C.V.	
90	Ciudad Industrial de México, S.A. de C.V.	09-oct-89	11-oct-90	Grupo Oculita, S.A. de C.V.	6 120.0
91	Ingenio de Huixtla, S.A.	28-may-90	15-oct-90	Cipa, Perros Bueno y Perros Bueno	23 601.0
92	Ingenio Melchor Orrego, S.A.	18-oct-88	16-oct-90	Unión de Productores de Café, C.N.C.	
93	Ingenio San Sebastián, S.A.	18-oct-88	16-oct-90	Unión de Productores de Café, C.N.C. en asociación con el Ing. Jaime Porras	76 133.0
94	Ingenio Santa Clara, S.A.	18-oct-88	16-oct-90	Unión de Productores de Café, C.N.C. en asociación con el Ing. Jaime Porras	
95	Compañía Azucarera de Los Mochis, S.A.	28-may-90	17-oct-90	Consorcio Agua de Guadaluajara, S.A.	11 600.0
96	Ingenio de Tachitán, S.A.	28-may-90	19-oct-90	Dr. Andrés de la Garza y socios	
97	Compañía Azucarera del Istmo, S.A.	28-may-90	19-oct-90	Dr. Andrés de la Garza y socios	10 000.0
98	Ingenio José María Morelos, S.A.	28-may-90	31-oct-90	Sr. Joaquín Rado y socios	
99	Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A.	28-may-90	31-oct-90	Sr. Joaquín Rado y socios	
100	Azucarera de La Chontalpa, S.A.	28-may-90	31-oct-90	Sr. Joaquín Rado y socios	44 000.0
101	Ingenio Hermenegildo Galante, S.A.	28-may-90	31-oct-90	Sr. Joaquín Rado y socios	
102	Textilindustrial Chimalá (venta de activos)	22-ene-90	07-nov-90	Servicios Náuticos El Dorado, S.A. de C.V.	760.0
103	Productos Pempuscos de Sinaloa, S.A. de C.V.	15-ago-90	12-nov-90	Mexabre, S.A. de C.V./Pempusca California, S.A. de C.V.	
104	Productos Pempuscos de Matamoros, S.A. de C.V.	15-ago-90	12-nov-90	Mexabre, S.A. de C.V./Pempusca California, S.A. de C.V.	21 800.0
105	Pempusca del Pacífico, S.A. de C.V.	31-may-90	12-nov-90	Mexabre, S.A. de C.V./Pempusca California, S.A. de C.V.	
106	Productos Pempuscos de Toluca, S.A. de C.V.	31-may-90	12-nov-90	Mexabre, S.A. de C.V./Pempusca California, S.A. de C.V.	42 250.0
107	Planta San Carlos (activo segregado de p. p. Paz)	27-may-90	15-nov-90	Soc. Cooperativa de prod. Pempusca Bahía Magdalena	350.0

¹² La desintegración de los activos de Comasa se realizó a través de subasta pública. Las bases de exhibición de esos bienes fueron elaboradas por la subastadora (Plana) y aprobadas por el juez primero de la concursal.

Actualización al mes de abril de 1991

Cifras expresadas en términos devaluados

** Empresa de participación estatal mayoritaria

¹³ Publicada en los periódicos de mayor circulación nacional y en algunos casos internacionales

* Se convocaron a venta debido a la existencia de empresas y centros de fuerza tecnológica

ENTIDADES PARAESTATALES VENDIDAS DURANTE LA PRESENTE ADMINISTRACION

No.	Nombres de la entidad	Fecha de la 1ª convocatoria pública	Fecha de compra-venta	Adquirientes	Monto en millones de pesos
108	Operadores del ex-Concesio de Senca Catezon, S.A. de C.V.	29-ago-90	07-dic-90	Hoteles Pridemsa, S.A. de C.V.	4 501.0
109	Refinerías de México, S.A. ¹⁾	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	5 171 216.0
110	Alquiladora de Casas, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
111	Autocines en Dirección, S.A.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
112	Construcciones Méxicónas, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
113	Compañía de Edificios y Bienes Raíces, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
114	Construcciones Médicas y Medicinas, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
115	Construcciones y Construcciones, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
116	Editorial Argos, S.A.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
117	Prensa y Cine, S.A.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
118	Imprensa Nuevo Mundo, S.A.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
119	Imprentas Méxicónas de Telecomunicaciones, S.A.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
120	Industrial Affiliada, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
121	Oyoskari Mercantil, S.A.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
122	Radio Móvil Digna, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
123	Rena de Espectro, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
124	Servotel, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
125	Servicios y Supervisión, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
126	Telecomunicaciones, S.A.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
127	Telefónos del Noroeste, S.A. de C.V.	13-ago-90	13-dic-90	Grupo Carso, Southwestern Bell, France Cable & Radio	
128	Ingenio de Cemento La Albriz, S.A.	28-ene-90	17-dic-90	Lic. Francisco García González	9 000.0
129	Ingenio El Dorado, S.A.	28-ene-90	17-dic-90	Corporación Industrial Sacrus, S.A. de C.V.	9 050.0
130	Compañía Mexicana del Golfo, S.A. de C.V.	11-ene-90	18-dic-90	Explosivos de Norvicia, S.A. de C.V.	29 041.1
131	Ingenio La Primavera, S.A.	28-ene-90	20-dic-90	Sof. Tink. Ind. Amatepec (Unidad de Prod. de Café)	12 100.0
132	Auxiliar Unión de Veracruz, S.A. de C.V.	04-jul-90	31-ene-91	Grupo Sokana Industrias, Ltd.	54 993.1
	Fortifinancas Méxicónas				
133	Unidad Industrial Termisa	10-ago-90	04-mar-91	Industrias Petrolas, S.A. DE C.V.	39 814.5
	Unidad Industrial Conzacoelco	10-ago-90	06-mar-91	Eléctrico, S.A. de C.V.	4 569.2
135	Siderurgia Nacional, S.A.	14-jul-89	14-mar-91	Grupo Industrial San Lorenzo	42 040.0
136	Cruent, S.A.	10-dic-90	12-abr-91	Industrial Arzac, S.A. de C.V.	21 000.0
	Servicio de Transbordadores de la Vertiente del Caribe				
137	Transbordador Ojocanal	22-mar-90	12-abr-91	Grupo Comasol	5 000.0
138	Transbordador Quetzana Roa	22-mar-90	12-abr-91	Grupo Comasol	
				TOTAL	10 652 251.7

¹⁾ Acuerdo de la comisión Intersectorial de gases (Resoluciones 90-02-E-7).

Actualización al mes de abril de 1991

Cifras expresadas en millones de pesos

^{**} Empresas de participación estatal mayoritaria

* Publicadas en los periódicos de mayor circulación nacional y en algunas veces internacionales

• Sin conocimiento de venta debido a la limitación de compras y contratos de licitación tecnológica

CONCLUSION

De acuerdo a lo establecido anteriormente se puede realizar una recopilación y comparación amplia de lo que sucede en la Administración Pública Federal con la presencia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Administración Pública creció y amplió sus tareas a través de muchas formas y por muy diversas causas, ya sean de fondo o por las circunstancias que se van presentando, aquí cabe mencionar una de ellas y quizá la más importante, es la participación del Estado en la vida económica de nuestro país.

Para ello, se puede tomar como punto de apoyo los Artículos 25, 26 y 28 constitucionales; el Artículo 25 constitucional establece en forma general la rectoría del Estado en materia económica, la cual debe conducirse de tal manera que satisfaga el interés general. Señala también que al desarrollo económico deben concurrir los sectores públicos, social y privado, los cuales tendrán el apoyo e impulsos necesarios para su función y crecimiento.

El Artículo 26 constitucional por su parte, se refiere al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y plantea escuetamente los procedimientos de participación

y consulta popular, así como también la coordinación con los Estados de la República. El párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional excluye de la categoría de los "monopolios" las funciones que el Estado ejerce de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y otras actividades específicamente previstas por las Leyes.

La participación del Estado también ha sido a través de las llamadas entidades paraestatales y se ha manejado esa participación con diversos objetivos, como el de "reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato" de algunos bienes, o para "garantizar la independencia económica y por lo tanto la capacidad de decisión política". Para asegurar el bienestar de la población, con la meta de establecer una infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas y sociales que el país requiere; para cumplir con los planes de desarrollo, a través de las empresas industriales cuya ubicación y fuerza dinámica las harían piezas claves de su ejecución con el propósito distinto de rescatar y mantener unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo en trance de desaparición y de servicio.

Y con el fin de allegar mayores recursos de fuentes de empleo en trance de desaparición y con el fin de allegar mayores recursos de fuentes diversas de fiscal y de la crediticia pública para fortalecer el desarrollo de la economía.

Para ello, la reciente Ley Federal de las Entidades Paraestatales tiene por objeto, según expresa la misma, regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales; como ya se habría mencionado con anterioridad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 14 de mayo de 1986.

De acuerdo a lo expuesto puede observarse que la Ley Federal de Entidades Paraestatales remite, sin un método único, a la legislación ordinaria y no es mayormente una ley sustantiva; aún predominan en ella, casi exclusivamente normas adjetivas y de procedimiento, no se hace un tratamiento cabal de muchas cuestiones de fondo.

Seguramente que las indefiniciones y la singular terminología que se dan en un campo, hacen que la Ley no sea unívoca y que el abigarrado conjunto de organismos y empresas, así como la diversidad de sus orígenes y características, han impedido al legislador, obligado por necesidades urgentes de atender cuestiones de dirección,

programación, control y simplificación; dan un tratamiento más sustancial y definitivo respecto a la naturaleza, carácter jurídico y formas de relación hacia el exterior de organismos y empresas; no obstante, en la nueva legislación, se han dado evidentes avances en los órdenes de la simplificación administrativa de la necesidad de normas de interpretación de la definición de responsabilidades de autoridades de autoridad y control.

Las referencias directas o no, a la legislación civil y mercantil, son más amplias en lo que toca a empresas que por cuanto atraen a organismos descentralizados aunque en todo caso, muchas de las disposiciones de la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales, imponen con razón modalidades de derecho público a los regímenes de derecho privado aplicables.

Un singular problema interpretativo deriva de las atribuciones de los Organos de Gobierno de las Entidades Paraestatales; dispone la Ley, que dichos Organos deberán aprobar de acuerdo con las leyes aplicables del reglamento de la Ley. Las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la Entidad Paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios relacionados con bienes muebles y establecer las

normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles.

Se menciona este punto, como ejemplo de las dificultades que suscita la interpretación y aplicación de la Ley: primero, se menciona que la aprobación de políticas, bases y programas de obras, adquisiciones, arrendamientos se hará de acuerdo con las leyes aplicables, que fundamentalmente son la Ley de Obras Públicas y la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

Es obvio que la definición de dichas políticas, bases y programas no puede ser para modificar las leyes aplicables y que tampoco de ellos se trata cuando la Ley, más adelante de atribuciones a los propios Organos de Gobierno para establecer normas y bases, se darán con sujeción a las disposiciones legales relativas de modo que no podrían contradecirlas, para lo que además ningún Organos de Gobierno de Entidad Paraestatal podría tener facultades.

De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el espíritu de la misma, se busca simplificar la administración y gestión de las empresas paraestatales, pero el problema interpretativo de dicha simplificación deberá hacerse por los Organos de

Gobierno, sólo definiendo formas de aplicación de las leyes y normas vigentes porque éstas, aunque son las que disponen los múltiples requisitos que de alguna manera se busca reducir, siguen siendo enteramente aplicables.

Lo que se requiere destacar con lo anteriormente expuesto es el conflicto que se da entre una legislación administrativa, aplicable, que exista para garantizar el interés público y el buen uso de los recursos de organismos y empresas con un derecho privado al que la administración busca someterse para incrementar la fluidez de su trato con los particulares haciéndolo más sencillo y fácil.

Así como la Ley no da definiciones sustantivas respecto de las entidades paraestatales, tampoco marca límites precisos o campos de aplicación de derecho administrativo respecto del derecho civil o mercantil. Los Organos de Gobierno, por ello, tendrán que interpretar las normas vigentes aprovechando las fórmulas que las propias leyes tienen con el propósito de agilizar la Administración Pública de los organismos y empresas así como de simplificarla y hacerla más eficiente; pero habrán de cuidar que en muchos casos normas especiales de derecho público sigan asegurando el uso apropiado de recursos y el interés general presente en las operaciones de las

entidades, mismo que en ocasiones se garantiza mejor si se simplifican los actos o contratos o cuando se sujeta a la legislación ordinaria.

En suma, los Organos de Gobierno deberán adecuar los medios a los fines; tendrán que decidir en cada caso, siempre respetando leyes específicas, cuál es el mejor medio jurídico para alcanzar las finalidades de interés general o de orden público de las entidades.

La Ley dispone que habrá autonomía de gestión de las entidades y que contarán con una administración ágil y eficiente y lo logra en la medida en que efectivamente la propia Ley no constituya una carga, ordene en forma lógica y sistemática la legislación existente y establece el marco para desarrollar una reglamentación, ciertamente la Ley confiere una mayor capacidad de decisión a los Organos de Gobierno, define a los directivos sus responsabilidades en forma más amplia y precisa y apoya el papel rector del Coordinador Sectorial.

La realidad es que tanto en México como en otros países en los que existe derecho administrativo, se da una gran complejidad en sus normas que seguramente se debe a que las leyes intentan adaptarse a la también grande complejidad de la vida social y económica; las actividades

económicas y sociales de la Administración Pública son por lo mismo también muy complejas.

Lo que sucede en nuestro tiempo es que la Administración Pública debe intervenir en la actividad económica y en el campo de lo social. Se plantea así el problema de que todas sus actividades políticas y económicas se ejercen precisamente por una administración pública que es instrumento de gobierno para el interés general, lo que implica la aplicación del derecho administrativo, pero por otro lado se puede observar que el objeto de muchas de sus actividades es económico y social a las que en principio correspondería aplicar el derecho privado.

sin duda, el derecho administrativo se aplica a las personas públicas, a sus atribuciones, organización y administración, se aplica también a los bienes del dominio público que tienen las entidades a los contratos correspondientes. Por otra parte, muchos de los convenios o de las adquisiciones relativas a servicios y bienes prestados o producidos por entidades paraestatales se hacen generalmente conforme el derecho privado.

Los contratos son administrativos cuando contienen cláusulas que exceden al derecho común, que significa prerrogativas para las entidades y que otorgan en contra

partida derechos singulares de protección a los particulares que con ellas contratan; muy particularmente, esto vale para el caso de las entidades paraestatales que realizan actividades industriales o comerciales.

En síntesis, y no obstante las normas y leyes, se tendrán que interpretar y decidir, casi caso por caso, si es derecho privado al que hay que observar.

El derecho público y el derecho administrativo, desde luego, no es un derecho que consagre una desigualdad que dé ventajas al Estado contratante, al contrario, el derecho administrativo nació y sigue siendo una garantía de equilibrio y de legalidad y modernamente también de justicia contratante que represente el interés general, establece también derechos que asegura equidad al particular frente al poder público.

La intervención que realiza el Estado en lo económico va en relación a los términos ahora expresados en la Constitución que son las áreas estratégicas y prioritarias siendo garantías para los particulares. Lo estratégico y prioritario tiene que serlo para asegurar derechos y libertades y no para cancelarlos.

Otro límite de la intervención está en el régimen

constitucional de salvaguarda de libertades, de seguridades jurídicas y de propiedad y de igualdad ante la Ley; pero para que todo este conglomerado de elementos no se recarguen en un eventual abuso de poder, el Estado debe precisamente intervenir para construir con participación ciudadana y por decisión democrática los fundamentos reales de las libertades y las condiciones efectivas para el ejercicio de los derechos.

Además, si el Estado no interviniera en áreas estratégicas y prioritarias de la actividad económica y social se dejará de ser rector de la economía; si abandonara la regulación, emancipación y orientación de las actividades económicas en los particulares, estaría arriesgando algunas de las condiciones más importantes de la armonía interna y las que permiten independencia económica y soberanía política.

En efecto, la última y exclusiva instancia o finalidad de la política es de asegurar el futuro de una comunidad nacional para que se desarrolle y mejore con su identidad y según su propio proyecto. Para lograr esta finalidad, la política tiene que asegurar una armonía económica de la Nación, en todas las zonas estratégicas y prioritarias una y otras a definirse con la permanencia que dan la Constitución y las leyes y con la adaptabilidad que

permiten por la presentación política de la sociedad.

Ante el exterior la política ha de procurar, a través de la diplomacia de las relaciones culturales y comerciales, de la creación de factores de integración nacional, la defensa y preservación de la soberanía política, de la independencia económica y de la identidad cultural.

Si no se hiciere así, el Estado y los Gobiernos no garantizarían el futuro de la Nación; si no se interviniera estratégicamente en la economía, se dejaría de lado un campo que es en muchos aspectos fundamental para asegurar una vida social, política, cultural, armónica y propia.

Por estas razones y porque las libertades no pueden ya ser sólo un concepto abstracto, porque la justicia tiene que ser también material y porque la demanda social en este preciso sentido es que casi todo el mundo con democracias abiertas, especialmente en países en desarrollo, la administración pública ha crecido más allá, si no de sus límites fundamentales, de sus recursos económicos y organizacionales.

Es por esto que debe medirse ese crecimiento de la administración, no para volver a la economía

individualista y salvaje o a la desprotección de los pueblos o al colonialismo y a la dependencia.

De ahí que tenga razón el ex-presidente de México, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al buscar una simplificación de la administración, un gasto público más compatible con los recursos del erario, una colaboración y una gestión más activa y amplia de los ciudadanos y de sus organizaciones, unas responsabilidades sociales mejor distribuidas y un Estado más ágil.

Todo ello ciertamente no para dismantelar, en favor exclusivo de singulares poderes económicos internos y externos, las capacidades del Estado de asegurar una vigencia real de las libertades, una justicia social y un desarrollo equilibrado con distribución equitativa de la riqueza, sino para hacer que la Administración Pública esté más cerca y mejor relacionada con la sociedad para que el Gobierno y su Administración sean más eficaces y responsables ante el pueblo, y para que la madurez y las libertades generalizadas entre los mexicanos nos lleve a ser más justos socialmente, más sobrios para vivir conforme a nuestros recursos y no según artificiales expectativas y por encima de nuestras posibilidades, y nos lleve asimismo a ser más productivos, precisamente para tener más recursos y poder vivir mejor.

Pero siempre, para poder vivir en libertad y armonía, de las que es necesario como factor importante la suficiencia de bienes y servicios, sin ella no podría construirse un futuro ni llevarse a la realidad un proyecto de sociedad pacífica y justa.

En consecuencia y en un aspecto particular, mucho habrá de hacerse en el porvenir para desarrollar y perfeccionar nuestro derecho administrativo, tanto por lo que se refiere a la organización e integración de la administración pública, como por cuanto atañe a la protección y defensa de los particulares y de sus libertades.

Entonces, los motivos y el espíritu de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales deberán seguir siendo expresados en nuevas normas, muchas de orden sustantivo que regulen las entidades paraestatales y normen con la mayor claridad posible su relación con los particulares en los campos sociales y económicos, estratégicos y prioritarios que le son propios.

La reciente Ley, es una buena Ley que ha empezado a dar frutos, definiendo ampliamente las responsabilidades de quienes administran recursos de la Nación que deben emplearse para alcanzar exclusivamente fines de interés

general y para asegurar que estos fines se alcancen con eficiencia y con agilidad, así como también con esmero; son éstas algunas de las razones de ser de la descentralización y de la creación de empresas para cumplir tareas públicas.

Al perfeccionarse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y complementarse con otras leyes, deberían observarse algunas cuestiones como sería el procedimiento para disolver y enajenar entidades, ya que puede existir una relación de responsabilidades políticas, además, se podría establecer la naturaleza de las relaciones de las entidades hacia su exterior, el campo de los agentes económicos particulares; determinar el gasto de las entidades paraestatales ya que éste se realiza con recursos públicos y éste a su vez no puede asimilarse simplemente al gasto público de la Administración Pública Federal Centralizada, porque hoy en día se dan grandes confusiones respecto del monto total del gasto público, involucrándose aquí cuestiones económicas por las que atraviesa el país.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente se pueden ofrecer otras conclusiones más específicas de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

- a) La Ley se enmarca en un proceso de modernización del aparato público, donde se ve de una manera relevante la participación del Estado en ciertos sectores que piensa que son necesarios donde él esté a la cabeza; estos sectores serían estratégicos y prioritarios marcados en la Constitución y que de alguna manera en ellos no existía ningún control ni regulación sobre ellos.
- b) Destaca los aspectos de autonomía de las entidades para mejorar su organización y funcionamiento, permitiendo que exista un libre juego de actividades y operaciones que deben desarrollar las entidades en cuestiones administrativas sobre todo en concordancia con el Estado, poder formar todo un sistema regulador del aparato productivo del propio Estado, siendo entonces el que distribuye bienes y servicios para que la población satisfaga sus necesidades.
- c) Destaca los aspectos de control exclusivamente del Poder Ejecutivo Federal en dos niveles: el global que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación donde a través de Delegados y Comisarios cumple con esta función de control; todo ello para promover y apoyar la modernización de la Administración Pública con la idea de desburocratizarla y simplificar sus trámites, para ser posible que a

través de este aparato de control instaurado permita cumplir con eficacia y eficiencia el programa de gobierno. Así como el sectorial, que corresponde a la propia entidad a través de su Organismo de Gobierno, específicamente hablando del Consejo de Administración.

Precisa los aspectos de planeación y programación, en el caso de la presupuestación, la Ley debería de ser más explícita en relación a la participación estatal ya que lo menciona en tres niveles: el global, que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto; el sectorial, que se refiere a la Dependencia; y el institucional, a la entidad.

- d) Ordena el aspecto financiero mediante programas específicos y le da plena intervención a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo una de sus funciones principales: el establecer y conducir la política de ingresos, incluyendo la fiscal en sus componentes de política tributaria, derechos, precios y tarifas del sector público, coordinación fiscal con los Estados e ingresos de las Entidades Paraestatales; así como también a la dependencia coordinadora y a la propia institución para los efectos de financiamiento y deuda. Haciendo referencia en estos dos últimos términos, lo que expresa la Ley General de Deuda

Pública, expedida durante el sexenio del licenciado José López Portillo, en su artículo primero establece: "para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus Dependencias;
- II. El Departamento del Distrito Federal;
- III. Los Organismos Descentralizados;
- IV. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
- V. Las Instituciones que presten el Servicio Público de Banca y Crédito.
- VI. Los Fideicomisos, en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.

e) Hacer confluir en el Organismo de Gobierno de la propia entidad a todas las instancias reguladoras, lo que garantiza de muchas formas la congruencia global, sectorial e institucional y asimismo le otorga a este Organismo facultades sin precedentes, ya expuestas con anterioridad.

f) A la Dependencia Coordinadora de Sector, la nueva Ley le da un juego muy amplio a través de múltiples

facultades que van desde la designación de aspectos internos de las Entidades. Se puede ver claramente a la delegación de autoridad que hubo por parte del Gobierno Federal, para que las Coordinadoras de Sector manejen a estas entidades y sobre todo, para que se establecieran canales directos de comunicación gobierno - entidades.

g) A los Directores Generales por primera vez se les fijan amplias facultades y también se establecen los requisitos para que un candidato pueda ocupar el cargo, dándole un matiz más formal, lo que de alguna manera garantiza un desempeño eficiente de él en la Entidad.

h) Se dan pautas para que con la participación de los trabajadores se eleven los índices de producción y productividad de las entidades públicas.

Si bien no debería estar plasmado en la Ley, pero sí realizar un estudio profundo de elementos motivacionales que se requieren en las empresas paraestatales, con el fin de partir a una modernización, así como también desaparecer la idea burocrática de las empresas del gobierno.

Sería interesante plantear de alguna manera más formal

el establecimiento de un manual o documento donde se establezca un sistema motivacional pero exigido por Ley.

- i) Se precisan las instituciones que serán consideradas como entidades, a saber: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; la participación del Estado en sociedades mercantiles no será sujeta de esta Ley sino que se acogerá a los ordenamientos específicos de cada sociedad.
- j) Precisa las entidades que excluyen de la observancia de la presente Ley, que son muy señaladamente las que se dedican a prestaciones educativas y sociales o bien son sociedades nacionales de crédito. Se entiende así que este ordenamiento está dedicado a ese cúmulo de entidades que en forma prioritaria y estratégica producen o comercian con bienes tangibles desde el punto de vista económico.

No obstante, la exclusión no implica la total inobservancia de esta Ley, sino que obliga a ajustarse a ésta en todo aquello que los propios estatutos o leyes de las entidades excluidas no regulen, ya que se puede considerar que estas entidades son autónomas.

k) Es importante para el Poder Legislativo estar al tanto de la aplicación de esta Ley, pues una de sus funciones primordiales es la fiscalización de las acciones del Ejecutivo.

Se puede concluir entonces que la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, esto lo establece el propio artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Federal, que a la letra dice:

"La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, en centralizada y paraestatal".

Anteriormente, la Administración Pública Federal era totalmente centralizada, abarcaba todo y era imposible saber cuál era la problemática que encerraba ésta, sobre todo por su carácter tan cambiante; es por ello que se pensó en realizar un cambio para descongestionar a esta administración a través de una descentralización que como tal requería de una regulación, es así donde se dio la creación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, donde la Administración Pública Federal otorga facultades y atribuciones autónomas para poder jurídicamente actuar a varias entidades.

Aquí radica principalmente la diferencia que existe entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, marcando un matiz realista en cuanto a la dinámica administración que experimentamos y donde se puede observar la relación tan estrecha que existe en esta economía mixta que hoy vivimos.

BIBLIOGRAFIA

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
Entidades Paraestatales. Cuadernos de Análisis Político Administrativo. Nº 1, 1982.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Coordinación de Promoción y Divulgación.
CONASUPO, el deber de informar.
México, D.F., 1982.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, 77ª edición.
México, 1986.

Faya Viesca, Jacinto.
Administración Pública Federal.
Editorial Porrúa, 20ª edición.
México, 1986.

Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, 25ª edición.
México, 1986.

Hernández y Rodríguez, Sergio; Nicolás Ballesteros Inda.
Fundamentos de Administración, F.C.A. UNAM
Sistema Universidad Abierta.
Editorial Nueva Editorial Interamericana, 2ª edición.
México, 1980.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales
Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LII Legislatura, Cámara de Diputados.
Serie: Grandes Debates Nacionales.
México, 1986.

Ley General de Deuda Pública.
Editorial Porrúa,
México, 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública.
Editorial Porrúa.
México, 1986.

Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
Editorial Porrúa.
México, 1986.

Müñch Galindo, García Martínez.
Fundamentos de Administración
Editorial Trillas, 5a edición.
México, 1990.

Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

Participación del Gobierno de México en el Proyecto
Internacional de Investigación 1980.

Reyes Ponca, Agustín.
Empresa Pública. Elementos para el examen comparado
F.C.E.
México, 1988.

Ruiz Dueñas, Jorge.
Empresa Pública. Elementos para el examen comparado.
F.C.E.
México, 1988.

Ruiz Massieu, Jorge.
La Empresa Pública. Un Estudio del Derecho sobre México.
Editorial INAP
México, 1980.

Serra Rojas, Andrés.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, 20a edición.
México, 1986.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el

Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al

desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal

coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley.

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en unao pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con

perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio

público de banca y de crédito, este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses políticos de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en la actividad de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del

Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten

sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el

acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán

facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 62.- Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma del gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna

autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por el inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de estos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

- III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las

leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su

favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni

concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

- V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorga licencias y premios para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para

tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan

las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada).

X. (Derogada).

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Artículo 46.- Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las sociedades nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito; una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas

o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3º de esta Ley, considerando conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano 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 órgano de gobierno equivalente.

Artículo 47.- Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 50.- El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

Artículo 51.- Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Artículo 52.- Cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes, en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República dará a los

coordinadores de sector las bases para la designación de los funcionarios que proceda.

LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Artículo 2.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Departamento del Distrito Federal,
- VI. Los Organismos Descentralizados,
- VII. Las empresas de Participación Estatal Mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

Artículo 16.- El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2º de esta Ley.

En capítulo especial, fracciones VI a VIII del propio artículo 29 de esta Ley que determine incluir en dicho presupuesto.

Artículo 17.- Las entidades, con excepción del Poder Judicial, remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 24.- Las entidades a que se refieren las fracciones VI a VIII del artículo 29, presentarán sus proyectos de Presupuesto anuales y sus modificaciones, en su caso, oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su aprobación. Los proyectos se presentarán de acuerdo con las normas que el Ejecutivo Federal establezca a través de dicha Secretaría.