

La Participación del Estado Italiano en el Campo Económico

El Control de los Organismos Descentralizados

POR RODOLFO BRENA TORRES *

1. En Italia existe un tipo *sui generis* de organismos descentralizados, llamados "entes de gestión", creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio y con sus propios órganos de representación, que tienen por objeto fomentar el desarrollo económico del país, combinando a ese fin los recursos económicos del Estado con los del sector privado; además planean, coordinan y controlan cada uno de ellos determinado aspecto de la actividad económica nacional. Los "entes de gestión" más importantes son el IRI (Instituto de Reconstrucción Industrial) y el ENI (Ente Nacional de los Hidrocarburos).

2. Los "entes de gestión" no son por sí mismos empresas productoras de bienes o servicios; actúan creando empresas, para las que dichos "entes" aportan la mayoría del capital social, a manera de controlarlas, haciendo uso del derecho que normalmente corresponde en las sociedades al socio mayoritario.

3. Mas las empresas creadas por los "entes de gestión" tampoco son directamente productoras de bienes o servicios; su función consiste en formar o financiar a las sociedades operativas, generalmente sociedades anónimas, a cuya formación de capital concurren juntamente con la iniciativa privada.

Es decir, que estas empresas son un puente entre el "ente de gestión" y la sociedad anónima operativa.

La justificación de la existencia de estas empresas intermediarias consiste en que las actividades de los "entes de gestión" son múltiples y complejas y es menester la separación de actividades por grupos especializados; por ejemplo, el "Ente" IRI creó empresas intermediarias con características de financieras, por ramas: para financiar a las empresas operativas en la rama de construcción de buques, creó la FINCANTIERI; para las empresas eléctricas, la FINELETTRICA, etc.

En el "Ente" ENI las empresas intermediarias no son financieras, sino de actividad más amplia y se les llama "CAPOGRUPPO" (jefe de grupo), porque cada una de ellas en verdad capitanea un grupo de sociedades operativas.

4. Las sociedades operativas, que están en la base de esta estructura, son en todo iguales a cualquier otra sociedad anónima; operan con su habitual finalidad de lucro (por eso son atractivas para el capital privado) y, por consiguiente, sobre bases de economicidad. No son carga para el Estado. Pueden competir, y de hecho compiten, con otras sociedades formadas exclusivamente por la iniciativa privada. Generalmente el Estado es, en estas empresas operativas, el accionista mayoritario por la adquisición de acciones de estas empresas, que efectúa la empresa "CAPOGRUPPO" obedeciendo ésta a su vez las instrucciones del "ente de gestión". La posición del Estado como socio mayoritario le permite el control y la dirección de la empresa operativa. Pero hay algunos casos en que siendo minoritario (8%) tiene gran fuerza dentro de la sociedad, por la adhesión voluntaria de otros socios a la postura que el Estado adopte.

5. El "ente de gestión" tiene una doble personalidad: a) Frente al Estado es sujeto de derecho público y en consecuencia las relaciones entre ambos se rigen por normas de

derecho público; y b) Frente a las empresas intermediarias actúa como cualquier otro sujeto de derecho privado. Obviamente, la empresa intermediaria es sólo sujeto de derecho privado, lo mismo que la sociedad operativa.

6. Esta organización juega un papel muy importante en el desarrollo económico de Italia.

a) Por sus volúmenes de producción. Las empresas de participación estatal contribuyeron, en 1960, con el 54% de la producción nacional de acero; en un 25% a la generación de energía eléctrica; en 80% a la capacidad instalada de astilleros; en 66% en el transporte marítimo mixto y de pasajeros; en 94% en la producción de gas metano, etcétera. El capital social de las 4 instituciones de crédito más importantes del país pertenece casi totalmente al IRI; el transporte aéreo y ciertas rutas internacionales son cubiertas por la empresa ALITALIA, cuyo capital social es en un 62% del IRI; los servicios de radio y televisión están concesionados en forma exclusiva a la Raid, cuyo capital en un 75% es del IRI;

b) Porque así el Estado tiene instrumentos idóneos para actuar en el campo económico y colmar necesidades sociales, en vez de permanecer prácticamente impotente frente a la inercia de la iniciativa privada; y

c) Porque la solución italiana es un punto de transacción inteligente entre las dos tendencias: el capitalismo que propende a la absoluta libertad de empresa; y el estatismo moderno, absorbente en el orden económico. Las dos tendencias se concilian porque el Estado logra planear, crear, encauzar y controlar un amplio aparato económico sin romper con la estructura capitalista.

7. A pesar de los buenos resultados, logrados en Italia por estos "entes de gestión", parece aconsejable un ajuste futuro, pues por ejemplo, el IRI padece de gigantismo y dispersión. Nacido en condiciones de emergencia en 1933, para salvar la crisis industrial italiana que se acentuaba desde 1929, tuvo formación y crecimiento anormales, abarcando demasiadas ramas industriales, que dificultan su funcionamiento.

8. Es necesario que consideremos la conveniencia de crear en México "entes de gestión", que llenarían un vacío en el impulso económico y acentuarían el papel rector del gobierno en el proceso de desarrollo, sin que la iniciativa privada pueda quejarse de que es excluida.

Es vastísimo el campo de acción de los "entes de gestión", pueden dirigir su actividad a cualquier renglón económico que pretenda desarrollarse.

9. En Italia, la participación del Estado en la economía no se había limitado exclusivamente a los "entes de gestión", pues también había hecho aportaciones directas al capital de diversas empresas privadas, a través de los Ministerios interesados en cada aspecto productivo. Así se explica que, hasta 1957, multitud de sociedades de participación estatal fueran fiscalizadas y dirigidas por diferentes ministerios, con el inconveniente de carecerse de criterio unitario en la planeación de las actividades de esas empresas.

Pero ese mismo año se publicó la ley que creó el Ministerio de las Participaciones Estatales —que después de su etapa organizativa, funcionó plenamente a partir de 1959— en el que se concentró la función gubernamental de planear, dirigir, coordinar y controlar a todas las empresas de participación estatal.

* Resumen del Informe presentado al Senado de la República, al regreso de una misión especial a Italia.

10. Los puntos esenciales del Ministerio de las Participaciones Estatales son los siguientes:

a) La tendencia actual italiana es en el sentido de que toda empresa de participación estatal quede bajo el control de un "ente de gestión" y no que tal control se efectúe directamente por el Estado.

b) El Ministro de las Participaciones Estatales dirige, coordina y controla los "entes de gestión", con los que será suficiente, pues éstos a su vez dirigen, coordinan y controlan las empresas intermediarias, y estas últimas hacen lo mismo con las muy numerosas sociedades operativas;

c) Este Ministerio coordina su actividad con otros ministerios cuya función se relaciona estrechamente con la economía —Finanzas, Industria y Comercio, y del Tesoro— y juntos forman un Comité de Ministros que es responsable ante el Consejo de Ministros de la marcha económica del país. El Consejo de Ministros, finalmente, somete sus planes a la consideración y aprobación del Parlamento, máxima autoridad del país; y

d) La opinión pública y la de los funcionarios italianos es unánime acerca de que el Ministerio de las Participaciones Estatales vino a satisfacer una necesidad nacional y de que ha justificado plenamente el objeto de su creación.

11. Actualmente en México la importancia de los organismos descentralizados es extraordinaria, por la cuantía de los recursos que manejan, por los campos en los que actúan y por la trascendencia de su funcionamiento en la vida económica del país. Las inversiones que realizan tales organismos

descentralizados en conjunto son quizá superiores en monto a la que efectúa en forma directa el propio gobierno federal. Sin embargo, hemos carecido hasta hoy de un ordenamiento jurídico adecuado que establezca los instrumentos de vigilancia, control, orientación y coordinación de éstos. Mientras que, tratándose de los gastos normales de las dependencias directas del gobierno, éstos están sometidos a una serie de controles legales, nacidos de una experiencia secular, no tenemos hasta hoy medios eficaces de control sobre los gastos e inversiones de los numerosos organismos descentralizados.

Pero tan importante o más que este control, es el encauzamiento de las actividades de tales organismos descentralizados, para que obedezcan, con criterios perfectamente definidos, a un plan unitario, lográndose así los máximos provechos.

12. El Estado mexicano participa en el capital de muchas empresas privadas. Al participar como socio en tales empresas, el Estado se ha despojado de sus atributos de poder público, para someterse a las reglas del derecho privado, como cualquier otra persona del derecho común. Pero las inversiones que el Estado ha hecho en tales sociedades deben lograr los fines perseguidos y ser, potencialmente, fuentes de ingreso que robustezcan la capacidad económica del gobierno. Se advierte, pues, también, la necesidad de que se creen normas legales que determinen claramente las formas de utilización de las participaciones estatales en las sociedades privadas, buscando de manera principal que este tipo de inversiones acrecienten la ocupación interna del país, produzcan bienes o servicios indispensables a la comunidad y se orienten para colmar las omisiones de la iniciativa privada.

Iniciativa de Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y para el Manejo de las Participaciones Estatales en Empresas Privadas*

"CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE SENADORES

PRESENTES:

RODOLFO BRENA TORRES, Senador de la República, respetuosamente expongo:

Que, haciendo uso del derecho que me confiere la fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de la H. Cámara de Senadores una iniciativa de LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PARA EL MANEJO DE LAS PARTICIPACIONES PRIVADAS, apoyándome en los siguientes

MOTIVOS:

Para acelerar el desarrollo económico en las condiciones y características que prevalecen en la actualidad, es necesario que el Estado efectúe fuertes inversiones, tanto en la infraestructura económica como social, que hagan posible la multiplicación de oportunidades para la acción de la iniciativa privada, ya que muchas de estas inversiones, por motivos de rentabilidad y plazos de recuperación, o bien por la magnitud de la inversión misma, se encuentran fuera del ámbito de las inversiones características del sector privado.

En el caso de México, la intervención del Estado para promover el crecimiento económico tiene múltiples manifestaciones, pero destaca por su importancia la que se realiza mediante el gasto público. En este aspecto, la política econó-

mica ha permitido establecer las bases para un desarrollo a largo plazo, procurando la ampliación de la capacidad productiva del país y mejorando los sistemas de producción y distribución.

Por esta razón, el Estado se ha visto obligado a extender su acción promotora al establecimiento de empresas productivas, convencido de que esta ampliación de sus actividades resuelve limitaciones y estrangulamientos. Esta acción promotora directa, de carácter supletorio y de interés nacional, ha dado lugar a la creación de diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que funcionan con un grado suficiente de autonomía respecto a los órganos administrativos directos del Gobierno Federal, lo que les permite ejercer con mayor flexibilidad la acción que se les ha encomendado.

El conjunto de organismos descentralizados y empresas en donde el Gobierno Federal participa en su capital, constituye el patrimonio de inversión del Estado. La naturaleza básica de las funciones que tienen asignadas influye en forma decisiva en la economía nacional, como se aprecia de los siguientes datos: la totalidad de la energía eléctrica producida en el país proviene de empresas descentralizadas; Petróleos Mexicanos contribuye directa o indirectamente con el 80% de la energía consumida en el país; el grupo industrial siderúrgico, en cuyo capital participa en forma mayoritaria la inversión estatal, contribuye con cerca del 50% de la producción nacional de hierro y acero; de la producción total de fertilizantes, las empresas estatales aportan el 87%; y en el caso de los transportes, el Gobierno proporciona, a través de sus empresas descentralizadas, el 52% de la capacidad de transporte total del país.

El sector público ha venido contribuyendo con una tercera parte de la inversión total del país, porcentaje que se ha ido incrementando, hasta llegar al 40% en 1959. En los últi-

* Este proyecto de ley fue presentado ante el H. Senado de la República en el período de sesiones correspondiente al año de 1961 y, como aclara el senador Brena Torres en su reciente informe al Senado después de su regreso de Italia, "debe ser considerado como un mero ensayo, que se adicionará, se modificará y podrá perfeccionarse con vistas a las observaciones que formulen los sectores público y privado".

mos seis años la inversión de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal ha representado entre el 53% y el 55% de la inversión pública total, la que a su vez ha fluctuado entre 38% y 40% de la inversión total realizada en el país. Los efectos, que esta inversión produce sobre la actividad económica son bastante favorables, derivados principalmente de la orientación que tienen. Así, en 1959 los organismos y empresas del Estado acusaron un incremento de producción del 27%, varias veces superior al incremento normal de la productividad en ese año, que fue del 4.8% para toda la economía.

El valor de la producción de un grupo representativo constituido por 53 organismos y empresas, ascendió a 9,600 millones en 1959 y sus gastos de operación ascendieron a 10,043 millones de pesos. La importancia de estas cifras puede apreciarse al considerar que el presupuesto total de la Federación en ese mismo año fue de 11 mil millones de pesos.

Si bien el Estado no persigue un objetivo estrictamente financiero en las empresas que posee o en las que participa como accionista, en el caso de los organismos y empresas, cuyas funciones tienen aspectos de carácter comercial similares a las del sector privado, e independientemente de los efectos indirectos positivos que se logran a través de su operación, debe procurarse que, mediante aumentos en la productividad, tengan una posición financiera sana, de modo que sólo transitoriamente operen en forma deficitaria.

Para que este importante sector de la economía rinda los frutos que de él se esperan, las actividades de los organismos y empresas que lo integran deben ser debidamente encauzadas para que, al mismo tiempo que cada uno de ellos alcance sus propios fines, su operación en conjunto sea armónica entre sí y se proyecte con criterio unitario a alcanzar los fines sociales que el Estado persigue a través de su política de desarrollo.

Una cuidadosa planeación y coordinación del sector paraestatal hará más fácil obtener los objetivos de la política económica y el ejercicio del control y vigilancia del patrimonio del Estado afecto a estos fines garantiza que las inversiones realizadas con recursos de la nación tengan el mayor rendimiento social posible.

En consecuencia, es menester un instrumento jurídico que permita la planeación, la orientación, la coordinación y el control y vigilancia de este sector.

La presente Ley tiene la intención de dar pasos firmes para ordenar, sistematizar y reglamentar el sector descentralizado de la Administración Pública Federal, con propósito definido: hacerlo instrumento del desarrollo económico del país dentro del marco constitucional y relacionarlo debidamente con el orden jurídico mexicano, dándole el sentido que éste tiene.

No se pretende que sea la solución total de los múltiples problemas de dicho sector, pero sí una base para que la experiencia la desarrolle y permita oportunamente detallar y complementar la intención del legislador.

El panorama del sector descentralizado hasta la fecha ha sido, más o menos, el de un mosaico hecho sin gran preocupación por el método y falto de visión integral. Y es que, en efecto, no podía haber ni método, ni visión de conjunto, ni misión común de los organismos descentralizados en el sentido que puede haberlo hoy.

Los legisladores mexicanos, preocupados justamente en dar solución a problemas específicos de épocas determinadas, echaron mano de instrumentos para resolverlos, que no pudieron resultar de una teoría que no existía aún.

Algunos intentos ha habido, de orden legislativo como la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, para dar unidad y permitir el control y la vigilancia de ese abigarrado conjunto; de ellos se han obtenido experiencias que, en parte importante, han influido en la presente ley. Pero tal parece que la época de dichos intentos no era madura para dar las bases de una solución definitiva. Hoy se pueden sentar esas bases.

Ya tuvo el legislador en mente todas estas razones al promulgar la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En efecto, la fracción XII del artículo 70, atribuye a la Secretaría del Patrimonio Nacional el control financiero y la vigilancia administrativa de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

En razón de las ideas expuestas, el presente proyecto de Ley principia por referirse al Ejecutivo Federal, que deberá, planear, orientar, coordinar, controlar financieramente y vigilar administrativamente la operación de los organismos descentralizados y el manejo de las participaciones estatales, en empresas de tipo privado, expresando en seguida los objetivos de dicha acción, que por su importancia y por el tono que dan a las atribuciones del propio Ejecutivo, han merecido especial mención del legislador.

Los elementos fundamentales de la Ley, son primero una definición de organismo descentralizado, que se ajusta en todo a la tradición mexicana y a la doctrina administrativa. Más adelante la ley continúa tratando este elemento y distingue a los organismos descentralizados constituidos con fines culturales, asistenciales, de seguridad o de servicio social, de los que tienen por objeto la producción de bienes o servicios para el mercado; esta clasificación de orden económico permitirá dar un tratamiento diferencial a los dos grupos que hace la ley, y con ello convertir a uno y a otro en instrumentos adecuados al fin con que fueron creados.

Las Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y de Fianzas son, para efectos de la Ley, organismos descentralizados; pero la intervención en ellos de la Secretaría del Patrimonio Nacional, será siempre por conducto de las comisiones bancarias, de seguros y de fianzas, o de las instituciones o dependencias de la Secretaría de Hacienda que ésta determine, y únicamente para efectos de vigilancia y control y para fines de conservación del patrimonio; todo ello para respetar una tradición perfectamente justificada, en cuanto a atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en política crediticia y financiera.

Los organismos, entidades o empresas de gestión a que se refiere el artículo 12 de la Ley, son también organismos descentralizados y han merecido mención especial, por cuanto a que serán instrumentos muy importantes en la coordinación de actividades de los diversos organismos o empresas que tengan objeto similar; dichas entidades u organismos de gestión darán seguramente gran flexibilidad a la política que se siga con relación al sector descentralizado y permitirán con toda certeza coordinar mejor y manejar con mayor atinencia las inversiones del Estado en sectores económicos determinados.

El segundo elemento fundamental observado por la Ley, es la Empresa de Participación Estatal. El artículo 30, define solamente las empresas de participación estatal mayoritaria, procurando considerar todos los casos en que, directa o indirectamente, el Gobierno Federal invierte en empresas de tipo privado y representa en ellas más del 50% de su capital. La razón de que dicha definición sólo se refiere a las empresas de participación estatal mayoritaria es que, respetándose en todos los casos el carácter privado y la sumisión a reglas de derecho común de las empresas de participación estatal, en las mayoritarias consideradas por el artículo 30., el Gobierno Federal, por simple razón de su mayoría, tiene participación más operante y aun respetando siempre los derechos de las minorías, define la política de la empresa.

Cuando se trata de empresas privadas en las que el Gobierno Federal es socio minoritario, la Ley no se refiere a la empresa en sí, sino a quien por cuenta del Ejecutivo Federal invierte o ha invertido en ella, para imponerle la obligación de acatar la Ley y las disposiciones que dicte el Ejecutivo o sus dependencias en aplicación de la misma.

El tratamiento dado por la Ley a las inversiones del Gobierno Federal en empresas de tipo privado tiene un denominador común: que la participación estatal en esas empresas, ya sea mayoritaria o minoritaria, se maneje con criterio definido, para que dicha inversión pueda ser también un instrumento en el desarrollo económico del país, evitando así la falta de coordinación o propósito común, y los desperdicios de esfuerzos y de capital. Es decir, el objeto de la Ley es la participación estatal misma y no la sociedad o empresa de participación estatal.

Una vez considerados los elementos de la Ley que señalan la atribución general al Ejecutivo Federal, cabe referirse a la distribución que la propia Ley hace de competencias específicas de la materia, entre las Secretarías de la Presidencia, por una parte, y del Patrimonio Nacional por la otra, en forma siempre congruente con la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

El artículo 40, se refiere a las intervenciones de la Secretaría de la Presidencia y enumera que debe autorizar la

aportación de fondos, bienes o recursos federales en los organismos descentralizados, y autorizar las inversiones que el Gobierno Federal haga en empresas de tipo privado; autorizar los programas de inversión de los organismos y de las empresas de participación estatal mayoritaria, la inversión o empleo de subsidios del Gobierno a organismos y empresas, y vigilar, conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional, la inversión de los mencionados subsidios.

El artículo 5o. de la Ley se refiere al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional respecto de organismos dedicados a la producción de bienes o servicios para el mercado; y el artículo 6o. al control y vigilancia de los organismos descentralizados que no tengan por objeto dicha producción.

En todo caso, el control de la Secretaría del Patrimonio Nacional es para cuidar el patrimonio estatal invertido en los organismos; y por lo que toca a los organismos descentralizados cuya finalidad es la producción de bienes y servicios para el mercado, la atribución de la Secretaría del Patrimonio Nacional es también para hacer de los sujetos del control eficaces instrumentos de política de desarrollo económico, pero cuidando siempre de conservar la descentralización administrativa, que es por cierto necesaria para la eficacia de dichos organismos.

Todos los demás artículos de la Ley contienen disposiciones consecuentes con los elementos básicos apuntados antes, incluyendo la disposición que se refiere a los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, a cuyo respecto ordena que la autorización de la Secretaría de la Presidencia es necesaria, y que la representación de la Secretaría del Patrimonio Nacional es indispensable dentro del comité técnico del fideicomiso, para asegurar el ejercicio de las funciones de control y vigilancia a que se refiere el artículo 5o. de la Ley.

Los últimos artículos disponen la provisión de fondos para que funcione la maquinaria administrativa que deberá actuar la Ley; el legislador, consciente de la importancia de la función, ha creído necesario proveer a la subsistencia de quienes estarán encargados de llevarla a cabo.

Finalmente, la Ley considera la necesidad de que otras Secretarías y Departamentos de Estado con un organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria, intervengan para asegurar su buen funcionamiento.

El fenómeno de la intervención del Estado en el campo de la producción de bienes y servicios para el mercado, que dentro del concepto tradicional no caben dentro del grupo de los servicios públicos, se inició en México desde hace algo más de 20 años.

Un primer paso puede haber sido la nacionalización de la industria petrolera y otro la creación de la Comisión Federal de Electricidad, hechos ambos acaecidos dentro del Gobierno del Presidente Cárdenas; pero fue dentro del período del Presidente Avila Camacho en que la promoción industrial se hizo más activa cuando el Estado, al participar en ella, abordó el terreno casi exclusivamente de la empresa privada en forma de participación en las mismas empresas.

La mayor parte de estas participaciones se adquirieron por conducto de las instituciones nacionales de crédito que financiaron a los grupos particulares promotores, es el caso, por ejemplo, de Altos Hornos de México; de Cobre de México; de la Compañía Industrial de Atenquique; de Ayotla Textil y otras empresas análogas.

Para 1948 la importancia que habían alcanzado las empresas propias del Estado —especialmente Petróleos Mexicanos— y lo numeroso de las empresas privadas en las que el Estado participa, dio lugar a la expedición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Al referirse a esta Ley es interesante destacar que precede en 8 años a la creación por el Gobierno Italiano del Ministerio de las Participaciones Estatales, con el fin similar de controlar las inversiones del Estado en empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado.

La Ley a que acaba de hacerse referencia a poco de expedida quedó congelada, pero no fue derogada porque si de un lado actuaban los intereses creados en las empresas del

Estado que operaban sin control, de otro lado no se podía ignorar la conveniencia de tal control.

Al iniciar su gestión el Presidente López Mateos decidió abordar de nuevo el problema y, tomando como base los hechos y circunstancias que dieron lugar a la expedición de la Ley de 30 de diciembre de 1947, transformó la antigua Secretaría de Bienes Nacionales en Secretaría del Patrimonio Nacional, encargándole, como ramas de paralela importancia económica, la atención de los recursos naturales no renovables, de los bienes inmuebles de propiedad federal y de las inversiones del Estado en organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La forma en que hasta ahora ha actuado la Secretaría del Patrimonio Nacional y la formulación de un proyecto de Ley que sustituirá a la Ley Alemán para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, refleja dos graves preocupaciones: la primera es velar por la buena administración de los cuantiosos recursos invertidos por el Estado en los organismos descentralizados y empresas de tipo privado en que el Estado participa, no sólo para asegurar el correcto manejo de esos fondos públicos, sino fundamentalmente para aprovechar, en la conducción y aceleración del progreso de desarrollo económico del país que el incremento demográfico hace cada día más grave, los factores que derivan de la actividad de esas empresas; y segunda: destacar con toda claridad el hecho de que, fuera de las ramas en que específicamente debe intervenir el Estado en funciones de tal, y que son las propias de los organismos descentralizados, la intervención del Estado en actividades generales de producción de bienes y servicios para el mercado no excluye, sino que por el contrario supone, la permanencia en esos terrenos de la iniciativa privada a la que el Estado estimula, apoya y complementa a través de las participaciones que toma en esas empresas.

Lo anterior puede apreciarse claramente en el proyecto de Ley en cuanto, conforme a él, los organismos descentralizados quedan sometidos a la orientación, supervisión, control y vigilancia del Estado directamente, en tanto que las empresas en que el Estado participa, o sean empresas de tipo privado en que el Estado es socio, continúan regidas por el derecho común y el Estado sólo interviene a través de sus órganos institucionales y ejerciendo los derechos que puedan corresponderle como socio o accionista.

Es propósito evidente de este proyecto legislativo hacer más eficaz la colaboración entre Gobierno e iniciativa privada en actividades productivas. Contrariando la tesis consignada en la ya citada Ley de 1947, que hacía a las empresas de participación estatal objeto de un tratamiento especial —como si fueran personas morales sustraídas a las normas generales del Derecho Mercantil— en el actual proyecto se respeta íntegramente la estructura y la fisiología privatística de tales empresas, limitando las facultades del Estado a las que normalmente corresponden a cualquier miembro de una sociedad de derecho privado.

Al no tener el Estado prerrogativas especiales, la iniciativa privada dejará de negar o de retraer su concurso en las empresas operativas en las que la Federación participe, lo que tendrá la doble conveniencia de que los socios particulares podrán satisfacer su interés de que sus propias inversiones sean productivas —las empresas deberán operar sobre criterios de economicidad— y el Gobierno ampliará su capacidad de inversión para colmar necesidades sociales y aumentar la ocupación remunerada.

En diferentes países no hay ahora límites precisos entre los campos de acción del Estado y de la iniciativa privada; tal carencia de precisión ha provocado pugnas por actos que la iniciativa privada ha considerado invasión dentro de su radio de actividad. En lugar de que tal pugna provoque desajustes que frenen el desarrollo del país, la presente iniciativa incita a una mejor comprensión recíproca de objetivos, a una co-participación de beneficios individuales y colectivos y a una estrecha colaboración de esfuerzos que, aumentando la producción, fortalecerán y ampliarán un mercado interno, en el

que los empresarios particulares encontrarán mejor ocasión de realizar sus propósitos, ahora disminuídos por la débil capacidad de compra de las grandes mayorías del país.

Tales son las razones que fundamentan la siguiente

INICIATIVA DE LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PARA EL MANEJO DE LAS PARTICIPACIONES ESTATALES EN EMPRESAS PRIVADAS:

ARTICULO 1o.—El Ejecutivo Federal deberá planear, orientar, coordinar, controlar financieramente y vigilar administrativamente la operación de los organismos descentralizados y el manejo de las participaciones estatales en empresas de tipo privado, con los siguientes objetivos:

a) Encuadrar la actividad de dichos organismos y empresas dentro de los planes generales de desarrollo económico del país.

b) Cuidar de la correcta administración de los recursos y bienes aportados o invertidos en los organismos descentralizados y en las empresas de participación estatal; de que sus actividades se ajusten a los planes generales de desarrollo económico que el propio Ejecutivo elabore por conducto de la Secretaría de la Presidencia; de que operen con eficiencia y economía y de que satisfagan los fines para los que fueron creados.

c) Coordinar las actividades de los diversos organismos y empresas de participación estatal mayoritaria entre sí y con las que realicen las dependencias directas del Ejecutivo Federal.

d) Fortalecer la capacidad económica del Gobierno Federal para impulsar los programas de desarrollo económico aprobados por el propio Ejecutivo.

ARTICULO 2o.—Para los efectos de esta Ley son organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o decretos emitidos por el Ejecutivo en uso de sus facultades administrativas, cualquiera que sea su forma externa, que gocen de personalidad jurídica y tengan patrimonio propio integrado totalmente o en parte con aportaciones o inversiones de recursos, bienes o fondos públicos federales.

ARTICULO 3o.—Para los efectos de esta Ley son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades constituídas conforme al derecho privado en las que el Gobierno Federal, una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen más del 50% de éste. Es directa la participación cuando sea el Gobierno Federal quien participe en el capital de la empresa privada; es indirecta en los demás casos.

ARTICULO 4o.—Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia:

I. Intervenir en la creación, fusión o supresión de los organismos descentralizados.

II. Autorizar la aportación de fondos, bienes y recursos federales para la constitución o incremento del patrimonio de los organismos descentralizados, oyendo la opinión de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda cuando se trate de bienes o recursos encomendados a éstos o cuando sus atribuciones tengan relación con la actividad de tales organismos.

III. Autorizar las inversiones que el Gobierno Federal haga en empresas de tipo privado y las que con carácter ordinario o extraordinario efectúen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria en otras empresas de tipo privado.

IV. Autorizar los programas anuales y plurianuales de inversión de los organismos descentralizados y los de las empresas de participación estatal mayoritaria que le sean sometidas por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

V. Autorizar la inversión o el empleo de los subsidios que conceda el Gobierno a organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y

VI. Vigilar conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional la inversión de los subsidios que conceda la Federación a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cualesquiera que sean los fines a que se destinen, para comprobar si se efectúan en los objetivos para los que se otorgaron.

ARTICULO 5o.—Los organismos descentralizados dedicados a la producción de bienes o servicios para el mercado, quedarán sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional para que ésta:

I. Autorice antes de que entren en vigor sus programas y sus presupuestos de gastos de operación y vigile su ejercicio.

II. Emita opinión ante la Secretaría de la Presidencia sobre los programas y presupuestos de inversión, vigile el cumplimiento de los que ésta autorice y dé a conocer a la misma Secretaría todos los actos u omisiones que afecten su observancia.

III. Controle sus inversiones de capital con fondos propios o ajenos legalmente autorizados, a medida que se vayan efectuando, a fin de comprobar si se ajustan a las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de la Presidencia.

IV. Autorice en cada caso, la aplicación que se dé a sus utilidades o pérdidas de operación, a las reservas que se vayan constituyendo y a las acumuladas, incluyendo las de valuación y las afectaciones que hagan a su cuenta de patrimonio neto.

V. Vigile los movimientos de los activos fijos.

VI. Vigile los costos de producción, administración, venta y financiamiento.

VII. Examine sus cuentas, informes y estadísticas y autorice, cuando proceda, su publicación.

VIII. Practique u ordene la práctica de auditorías.

IX. Obtenga la información necesaria para la integración de la cuenta nacional del sector descentralizado.

X. Promueva el establecimiento de métodos y sistemas de control interno y, cuando proceda, la fusión o supresión de los organismos sujetos a su control y vigilancia.

XI. Intervenga en la venta de los bienes inmuebles que figuren en sus activos; en la constitución de gravámenes sobre éstos y en el rescate de sus bienes patrimoniales.

XII. Intervenga, conforme a los programas y presupuestos a que se refieren las fracciones I y II, en las adquisiciones de bienes muebles, equipo, instalaciones y materiales para su reparación y mantenimiento, y en los contratos de obras.

ARTICULO 6o.—Los organismos descentralizados constituídos con fines culturales, asistenciales, de seguridad o de servicio social y en general los que no tengan por objeto la producción de bienes o servicios para el mercado, en los casos en que el Ejecutivo lo juzgue conveniente, estarán sometidos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en relación con las facultades que a ésta se atribuye en las fracciones I, II, VIII, IX, X y XI del artículo anterior.

ARTICULO 7o.—Las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de finanzas se reputarán, para los efectos de esta Ley, organismos descentralizados, pero sólo estarán sujetas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional por conducto de las Comisiones Bancaria, de Seguros y de Fianzas o de las instituciones o dependencias de la Secretaría de Hacienda que ésta determine, y únicamente en relación con las facultades que a la del Patrimonio Nacional se confieren en las fracciones I, II, V, IX y XI del artículo 5o.

ARTICULO 8o.—Todos los organismos descentralizados sometidos al control y vigilancia financiera y administrativa de la Secretaría del Patrimonio Nacional, deberán registrar las operaciones que efectúen apegándose a los instructivos que dicte la propia Secretaría a la que rendirán los informes contables que ella determine, incluyendo los presupuestos de operación, proyectos de aplicación de utilidades y afectación de reservas y los análisis de costos de operación y precios de los bienes y servicios que produzcan o proporcionen en los plazos que ella señale y de acuerdo con los formularios que apruebe. Igualmente, deberán facilitar las intervenciones que realice directamente o por los conductos que esta Ley

establece, y permitir a los auditores externos nombrados por ella el acceso a los libros de contabilidad y documentación anexa en forma que les permita cumplir oportuna y satisfactoriamente las funciones que les atribuya.

ARTICULO 9o.—La Secretaría del Patrimonio Nacional ejercerá los derechos de titularidad del Gobierno Federal en relación con los fondos, bienes y recursos federales, invertidos por éste en toda clase de empresas de tipo privado.

Cuando el Gobierno Federal y alguno o algunos organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria concurren como socios de accionistas en empresas de tipo privado, la representación conjunta de las participaciones del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria en las asambleas de socios y accionistas, corresponderá también a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

ARTICULO 10.—Cuando concurren como copartícipes en el capital social de una empresa de tipo privado dos o más organismos descentralizados o empresas de participación estatal, todos ellos actuarán en las asambleas de socios o accionistas bajo una representación común.

ARTICULO 11.—La Secretaría del Patrimonio Nacional ejercerá las funciones enumeradas en el artículo 5o. respecto de las empresas de participación estatal mayoritaria, a través de los órganos institucionales correspondientes, por conducto de las personas o instituciones a quien conforme a esta Ley corresponde la titularidad de los derechos patrimoniales.

ARTICULO 12.—Para coordinar las actividades de los diversos organismos o empresas que tengan objetos similares relacionados con la producción de bienes o servicios públicos y para representar la titularidad de los derechos patrimoniales respectivos, el Ejecutivo Federal podrá crear órganos, entidades o empresas de gestión, de operación o mixtos que a su vez quedarán sometidos a las disposiciones de los artículos 4o. y 5o. de la presente ley.

ARTICULO 13.—En todos los organismos descentralizados en que existan o funcionen Consejos de Administración o Juntas Directivas, por lo menos uno de los miembros de tales Consejos o Juntas será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, otro por la Secretaría o Departamento de Estado que conforme a su atribución, deba tener intervención en los actos u operaciones propias del objeto institucional del organismo de que se trate y uno más, cuando el Ejecutivo lo considere conveniente, por la Secretaría de la Presidencia.

Las personas o instituciones que ejerciten los derechos de titularidad de la participación estatal directa o indirecta en empresas de tipo privado, harán valer ante éstas, en los términos de las leyes y estatutos aplicables, el interés del Gobierno Federal, siguiendo las instrucciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que al efecto deberán recabar.

Cuando la participación estatal sea mayoritaria, sin perjuicio de recabar las instrucciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en relación con los programas y presupuestos de operación, quien represente la participación estatal someterá a la Secretaría de la Presidencia los programas anuales de inversión de la empresa de que se trate.

ARTICULO 14.—La Secretaría del Patrimonio Nacional propondrá al Ejecutivo Federal las normas o bases de coordinación de los diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal y promoverá la formación de comités integrados por representantes de los diversos organismos y empresas de participación estatal mayoritaria afines o conexos para el estudio y resolución de los asuntos relacionados con su debida coordinación.

ARTICULO 15.—Los directivos y administradores de los organismos descentralizados y los miembros de los Consejos de Administración o Juntas Directivas de las empresas de participación estatal designados por la Secretaría del Patrimonio Nacional, serán responsables ante ella, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del cumplimiento de las obligaciones que a dichos organismos im-

pone la presente Ley; del manejo del patrimonio propio de los mismos organismos y del manejo de las participaciones que éstos tengan en empresas de participación estatal. También bajo su responsabilidad deberán proporcionar en forma y oportunamente las informaciones relativas que requiera la Secretaría del Patrimonio Nacional.

ARTICULO 16.—La Secretaría del Patrimonio Nacional llevará un registro de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria, inscribirá en él de oficio a los organismos y empresas que reúnan los requisitos señalados en esta Ley y cancelará las inscripciones relativas, cuando proceda.

Las empresas de participación estatal que consideren incorrecta su inscripción o la cancelación de su registro podrán ocurrir en inconformidad ante la propia Secretaría aportando los elementos de prueba necesarios. La resolución de estas inconformidades será sometida por la Secretaría del Patrimonio Nacional al C. Presidente de la República.

Sólo las empresas de participación estatal mayoritaria registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional podrán ser consideradas como tales para los efectos de esta Ley y para el goce de las franquicias o prerrogativas que como tales les concedan otras leyes.

ARTICULO 17.—La constitución de fideicomisos que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de bienes o fondos federales, la ejecución de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, requerirá invariablemente la autorización de la Secretaría de la Presidencia y para su manejo u operación será obligatoria la integración de comités dentro de los cuales figurará un representante de la Secretaría o Departamento de Estado que tenga competencia en la materia objeto del fideicomiso, y un representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por cuyo conducto ejercerá ésta las funciones de control y vigilancia que le atribuye el artículo 5o. de la presente Ley en todo lo que sea aplicable.

ARTICULO 18.—El presupuesto anual de Egresos de la Federación consignará las partidas para sufragar los gastos que requiera el desempeño por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de las atribuciones que esta Ley le confiere.

ARTICULO 19.—El Ejecutivo Federal tendrá facultad de expedir la tarifa de los derechos de control y vigilancia que deberán cubrir los organismos descentralizados por los servicios relativos encomendados a la Secretaría del Patrimonio Nacional. El Ejecutivo podrá, asimismo, destinar un porcentaje de las utilidades que produzcan las participaciones estatales en empresas privadas para sufragar los gastos de control y vigilancia de las mismas participaciones por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

TRANSITORIOS:

ARTICULO PRIMERO.—La presente Ley entrará en vigor 30 días naturales después de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.—La Secretaría del Patrimonio Nacional podrá conceder a los organismos descentralizados sometidos a su control y vigilancia, plazos que no podrán exceder de un año para que establezcan los métodos y sistemas de control interno que se requieran para la exacta observancia de las disposiciones de la presente Ley.

ARTICULO TERCERO.—Se derogan la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947 y el Decreto que crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado de 13 de marzo de 1959, así como las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

ARTICULO CUARTO.—El Ejecutivo Federal expedirá los reglamentos de la presente Ley.