

# Las labores de inspección y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional

LIC. HORACIO FLORES DE LA PEÑA

He llamado a esta conferencia de prensa con el objeto de exponer ante la opinión pública algunos problemas y objetivos centrales de la política de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Desde la campaña electoral del licenciado Luis Echeverría se hizo hincapié en la necesidad de lograr que cada peso invertido por el sector público en compras, obras y operación de las empresas del Estado se emplease eficientemente, porque detrás de cada gasto hay un sacrificio del contribuyente, mayor mientras menor es su posición económica.

La Secretaría del Patrimonio se había dedicado fundamentalmente a sus labores tradicionales de vigilancia sobre los recursos naturales y de desarrollo urbano y, en forma muy precaria, a las de control de la operación de las empresas del Estado, de las adquisiciones y de las obras públicas. Gracias al apoyo económico y político que ha recibido esta Secretaría del señor Presidente de la República, se han podido elaborar programas para ejercer, cada vez más eficientemente, esas labores de control.

Con frecuencia las decisiones administrativas no se cumplen por varias razones, que van desde defectos de información y errores, hasta negligencia, mala fe y falta de honestidad.

El control y la vigilancia, como procesos de seguridad, deben proporcionar información sobre el cumplimiento de una decisión para, en su caso, corregir las desviaciones por error; combatir la corrupción y aplicar las sanciones que resulten.

Las labores de control se enfrentan siempre a fuerte oposición por parte de los eficaces y honestos porque lo consideran innecesario, inhibitorio o degradante; de los ineficaces porque

Nota: Texto de la declaración formulada por el Secretario del Patrimonio Nacional en la conferencia de prensa celebrada el 10 de febrero de 1972.

no se percatan de su utilidad y de los deshonestos porque les estorba.

Independientemente de la posible ineficiencia, abuso o desviación de la función del control, son muchas las razones económicas y políticas para tratar de evadirla. De aquí la principal dificultad de ejercerla y la necesidad de que se oriente a los objetivos que la justifican. El control debe ser preventivo antes que represivo, pero siempre eficiente.

Los que compartimos la responsabilidad, no siempre grata, de controlar y vigilar, nos encontramos con que de todas las desviaciones que deben corregirse la más grave es la corrupción, pues por acción o reacción provoca las otras, además de que está profundamente arraigada en nuestro medio, tanto en el sector público como en el privado.

Más notorio aparece el fenómeno cuando es la propia autoridad pública la que viola los principios formales de la convivencia, pero ello no es sino reflejo del estado en que se encuentra la evolución de la sociedad.

Algunos de los síntomas más acusados de corrupción de nuestra vida social tienen un origen histórico. La colonia dejó un sentimiento de temor y respeto hacia el gobernante, pero también nos heredó otro de indiferencia hacia la responsabilidad ciudadana.

Los conquistadores entendieron la posesión de los recursos naturales y humanos como una apropiación personal a la que tenían derecho en virtud de sus hazañas militares. Para contrarrestarlos, la autoridad de la metrópoli inventó un complejo sistema administrativo organizado de tal modo que fuera capaz de reducir las pretensiones del sector criollo. Los funcionarios de este sistema fueron autorizados para realizar toda clase de

negocios ilícitos a fin de que su poderío económico fuera equivalente al de los gobernados.

Por su parte y si los criollos buscaban por todos los medios a su alcance eludir la autoridad virreinal, los mestizos y amplios sectores de la población indígena desconocían también las normas formales impuestas por la colonia y los nexos de explotación que los vinculaban a los vencedores.

Se consolidan así, con los años, actitudes de simulación y de engaño generadas en los dos polos de una lucha social. De un lado, sirven al explotador para sus fines de enriquecimiento; de otro, permiten al explotado eludir las consecuencias del sistema al cual se encuentra sometido. Por desgracia, el explotado no busca las más de las veces la liquidación del sistema opresor, sino en todo caso ascender en la escala social y llegar a convertirse, a su vez, en explotador.

Los principios que caracterizan al régimen republicano son una respuesta racional que los liberales encuentran para modificar, a partir de la política, las estructuras feudales de la colonia. En la medida en que el nuevo sistema llega a implantarse y a transformar la realidad económica, va naciendo otro tipo de relaciones sociales. Pero es evidente que las estructuras mentales heredadas del antiguo régimen siguen operando y muchas veces contrarrestando la acción de los poderes republicanos. En ese sentido, la educación promovida por Benito Juárez y los liberales de su época busca cambiar desde su base las actitudes heredadas y establecer pautas de pensamiento y de conducta que corresponden al modelo republicano.

Se puede afirmar, de esta manera, que la lucha contra la corrupción es la esencial de las que han librado los grandes movimientos liberales y democráticos de la historia de México.

En buena medida, la extensión del fenómeno se debe a que no hemos sabido enfrentar, con rigor autocrítico, una serie de valores sociales que preconiza el triunfo, el éxito, la ganancia, el lucro y la posesión de bienes, como fines que pretenden justificar la realización de ciertos actos violatorios de las normas sociales establecidas, incluyendo las jurídicas. Una expresión contemporánea de esa situación es el sistema que estimula las compras innecesarias, a través de la propaganda masiva, creándose así una profunda brecha entre, por una parte, las necesidades reales y la capacidad adquisitiva y, por otra, ofertas de productos que representan incitaciones al consumo superfluo.

El problema de la corrupción administrativa no alude tan sólo al comportamiento moral de algunos servidores de la administración, sino que atañe por igual a la conducta de las entidades privadas, puesto que son corresponsables del fortalecimiento o deterioro de la moral pública. Más aún, son éstas las principales beneficiarias de la corrupción administrativa, que conculca los intereses generales de la sociedad.

El actual Gobierno de la República no se ha limitado a señalar los males que trae consigo la existencia de estas distorsiones sociales. Diversas medidas han sido tomadas por el Ejecutivo o se han puesto en vigor debido a su iniciativa. No obstante, la magnitud de la tarea rebasa las posibilidades de un solo hombre, aun cuando se apoye en un equipo homogéneo integrado por personas bien intencionadas. En este sentido desempeña un papel esencial la formación moral y la educación de un pueblo.

Como bien sostuvo en una ocasión el Presidente de la República, si bien es cierto que nuestras instituciones y formas de gobierno son perfectibles y deben ajustarse a un proceso de revisión constante y constructivo, "lo que nosotros tenemos que

cambiar no son las estructuras políticas, sino las estructuras mentales", añadiendo que "debemos superar viejos moldes de pensamiento, formas de acción que ya dieron sus mejores frutos y actitudes psicológicas colectivas ante los fenómenos surgidos por el crecimiento nacional".

Nuestra realidad administrativa está llena de acciones cotidianas para otorgar contratos y concesiones, pedir dádivas para activar trámites, para hacerlos lentos o inexistentes, para cobrar y pagar o para no pagar, para entorpecer, para sancionar. La sola enumeración es difícil: la organización en ocasiones es compleja y los procedimientos van de lo más burdo, que es el "coyote" elemental, a los despachos de compañías o empresas organizadas para burlar la ley o normas de comportamiento ético. La corrupción es una verdadera cadena de envenamiento colectivo cuya repercusión final es la ineficiencia del país para resolver sus problemas ancestrales.

En lo que hace a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y por instrucciones directas del Presidente de la República, redoblabamos nuestros esfuerzos por eliminar procedimientos viciados. El programa de gobierno de la administración actual parte de la premisa de que el fortalecimiento del régimen constitucional de la Revolución mexicana y de sus metas es incompatible con un sistema donde puedan prosperar la deshonestidad y la prevaricación. Aceptar la corrupción significa aceptar que el futuro de México es la desigualdad social y económica y permitir que el único valor, el único objetivo de la vida en comunidad sea el enriquecimiento personal. Cuando sólo esta perspectiva se ofrece a la juventud, el daño que se causa a la organización social resulta irreparable.

Así como la corrupción afecta a la sociedad en todos sus aspectos, su origen también comprende todos los niveles. No se inicia ni se agota en la administración pública. Frente al funcionario o empleado que utiliza su puesto para obtener beneficios personales, está el que paga por desviar a su favor alguna acción administrativa porque eso habrá de beneficiarlo en un grado mayor. Por ello, su verdadera esencia es el desacato a la ley y a las orientaciones justicieras que ésta contiene.

El constructor que ve las obras públicas como una oportunidad de lucrar exageradamente; el proveedor que considera las compras del gobierno como una manera fácil de obtener altas utilidades, o que se presta a falsas ventas o a entregar productos de baja calidad; el industrial que demanda una protección innecesaria para asegurarse un mercado cautivo donde pueda vender mercancías caras y malas; el que evade impuestos; el empresario que no cumple con la legislación que protege al obrero y al empleado, son ejemplos también del círculo vicioso de la corrupción en cuanto favorecen la falta de vigilancia e intervención del Estado o cuando, existiendo éstas, están dispuestos a pagar y a ofrecer recompensas materiales por evitar su acción.

La corrupción no sólo se presenta cuando alguien lucra con el desempeño de las funciones que son su obligación, sino también cuando por ignorancia o pereza mental, por compromisos o por temor a enfrentarse a intereses creados, se favorece a una minoría o a alguien en particular, aunque el que lo haga no reciba beneficio alguno.

Debemos entender que la moralidad de un país es un todo indivisible y que los niveles de comportamiento social que puedan alcanzarse serán siempre el resultado del esfuerzo común del gobierno y de los ciudadanos.

Es cierto que la corrupción administrativa se ve estimulada

porque todavía no hay suficiente convicción de que las labores estatales son, en verdad, tareas de servicio colectivo y que es necesario asegurar que los trámites se efectúen con seguridad y celeridad para que se reduzca la prevaricación. Pero aunque el gobierno del presidente Echeverría está atacando ambos problemas, ninguna acción pública, por decidida y enérgica que sea, podrá paliar, no se diga eliminar, la corrupción y sus efectos sin la colaboración del pueblo.

Los ciudadanos deben y pueden evitar la corrupción. La denuncia y la indisposición a prácticas corruptoras es indispensable para frenar este vicio nacional que tanto menoscaba el saneamiento de la sociedad mexicana. Especialmente a quienes la corrupción impide aprovechar con productividad y justicia sus potencialidades, deben rechazar esa sujeción que entorpece su desenvolvimiento y con él, el progreso del país. Todos juntos debemos atacar permanentemente a los hombres y sistemas que la crean y propician.

El descubrimiento y sanción conforme a la ley de las dos partes que intervienen en el fenómeno de la corrupción, ya sea pública o privada, deberán acentuarse para impedir que este problema tradicional siga su marcha.

La responsabilidad adquirida por el Gobierno de la República es muy clara y ha sido asumida con decisión. Pero la naturaleza compleja y la magnitud del problema exigen, para su solución, que el ciudadano ejerza también plenamente sus responsabilidades y derechos.

En lo que hace a la Secretaría del Patrimonio Nacional, el señor Presidente de la República me ha dado instrucciones muy enérgicas de redoblar los esfuerzos que hemos venido haciendo para combatir este vicio en la política del gasto público. El propósito es ahorrar al contribuyente, al consumidor y a la sociedad en general, los costos innecesarios que produce la corrupción y en esa medida derribar los obstáculos que la misma impone al desarrollo integral del país.

La experiencia durante este tiempo nos ha mostrado que cualquier esfuerzo es insuficiente para estar satisfechos. Por ello, concedemos especial prioridad a aquellas medidas, ya sean exclusivas del sector público o de éste en unión de particulares, que estén destinadas a eliminar las restricciones burocráticas que obstaculizan la comunicación fácil entre gobernados y gobernantes.

Es necesario, para esto, que la información sea honesta sirviendo objetivamente a los intereses de la comunidad nacional; es preciso que quien proporcione la información no la desvirtúe o tergiverse, para que al receptor se le entere verazmente de los hechos.

Si bien la imagen de la corrupción se asocia al funcionario público venal, no puede considerarse como privativa de un sector de la sociedad. Un análisis cuidadoso revela que se trata de un mal que padece todo el cuerpo social; se encuentra por igual en los medios de difusión, en la actividad privada y en la vida cotidiana. La corrupción se expresa, por igual, en el enriquecimiento indebido de ciertos grupos económicos, en la supeditación de instituciones enteras a intereses extranjeros, o en la desviación de las genuinas funciones de los sindicatos, las cooperativas, las empresas o las escuelas.

En un país como el nuestro hay una gran reserva de valores morales; sus tradiciones, el poseer una población predominantemente joven, el proceso acelerado de cambio económico y la capilaridad social que cada vez debe ser mayor; esta política de renovación a largo plazo, debe sustentarse en una vida familiar que no discrepe del comportamiento social de sus componentes

y en el apoyo de los maestros y de las instituciones de educación, para hacer que los jóvenes sean más respetuosos con sus auténticos deberes y más exigentes de sus verdaderos derechos.

De este modo nuestra obra, como generación, no tendrá sólo un signo cuantitativo sino, sobre todo, cualitativo. Debemos honrar los valores humanistas que hemos heredado y redoblar la lucha que nuestros antepasados emprendieron contra la explotación, los abusos y los privilegios. Por este camino lograremos un México más próspero, pero, sobre todo, más justo.

#### CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS PARA ACELERAR EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS

Las empresas públicas son ejecutoras de aspectos especializados de la política económica y social del Estado, por lo que sus recursos deben ser administrados con máxima honradez administrativa y eficacia técnica.

El control administrativo y la supervisión de las operaciones de estas entidades tienen como objetivo fundamental garantizar que sus recursos contribuyan a la aceleración del desarrollo económico nacional mediante una mayor generación y una mejor distribución del ingreso, así como fortalecer nuestra independencia económica.

Por ello el Estado, a través de sus empresas, apoya la producción interna, fomenta el comercio exterior y propicia la descentralización industrial dentro de un marco favorable a la creación de nuevas fuentes de trabajo. De ahí que el control incluya no sólo la vigilancia del patrimonio de las empresas sino también los aspectos técnicos y operativos que se reflejan en última instancia en la eficiencia. Esta labor de control se realiza en estrecha colaboración con los funcionarios de los organismos y empresas.

#### IMPORTANCIA DEL SUBSECTOR PARAESTATAL

Con la producción de bienes y servicios a través de organismos y empresas públicos, se garantiza el suministro adecuado y a precios bajos de insumos básicos, como energéticos y servicios de transporte; se fomenta el aprovechamiento nacional de los recursos naturales; se impulsa la apertura de nuevos polos de desarrollo; la absorción de la mano de obra y su capacitación; se alienta la formación de ahorro con fines de inversión y se complementa la actividad del sector privado.

A través de las actividades de protección y fomento económico social se cubren necesidades públicas que no pueden ser atendidas con criterios mercantiles y cuyo beneficio social supera considerablemente su costo, tal es el caso de la seguridad social y de la investigación científica.

Los organismos y empresas disponían de recursos por 143 953 millones de pesos, conforme a los datos disponibles al 31 de diciembre de 1970. Hasta la misma fecha, sus pasivos eran por 65 250 millones y su capital contable sumaba 78 703 millones.

Estas entidades públicas produjeron bienes y servicios por valor de 34 000 millones de pesos y contribuyeron con poco más del 8% del producto interno bruto. Pagaron impuestos por 2 722.3 millones de pesos, o sea también el 8% de la recaudación federal, lo que pone de manifiesto que dichas entidades no tienen un régimen fiscal preferente. Los sueldos y salarios cubiertos, por 16 288.9 millones, representaron un 12% del

total pagado en el país y beneficiaron a 455 454 trabajadores. Cabe destacar que la contribución del subsector al pago de sueldos y salarios fue más que proporcional a su participación en el producto interno del año, lo que responde a la política de distribución del ingreso del Gobierno federal.

#### NATURALEZA DEL CONTROL Y VIGILANCIA

Durante algún tiempo, los organismos y empresas operaron en actividades independientes entre sí; difícilmente podía hablarse de una posible complementación. El crecimiento en el número de entidades y la creciente interrelación de sus respectivas operaciones, requirieron de algún mecanismo que hiciera posible la ordenación de sus tareas, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

A fin de brindarles un mayor apoyo político y económico a las labores de control, el Ejecutivo Federal expidió el 29 de diciembre de 1970 la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que aumentó la cobertura del régimen del control para:

—Incluir a las empresas en que las instituciones nacionales de crédito hayan aportado la mayoría del capital social directamente o a través de otras empresas.

—Incluir a los fideicomisos constituidos por el Gobierno federal y a las empresas de participación estatal minoritaria (del 25% hasta menos del 50%).

—Considerar como mayoritarias aquellas empresas en que la aportación sea de un 50% por parte del Gobierno federal, u organismo o empresa.

—Incluir como mayoritarias aquellas cuya aportación del capital sea del 50% o más por varios organismos y empresas públicos.

El número de entidades paraestatales sujetas a control aumentó de 85 en 1970 a 327 en 1971. Es decir, se registraron en el año pasado 242 entidades: 11 organismos descentralizados, 109 empresas de participación estatal mayoritaria, 50 fideicomisos, 45 juntas Federales de Mejoras Materiales y 27 empresas de participación estatal minoritaria. Además, están en proceso de tramitación los registros de 83 fideicomisos, 1 organismo, 3 empresas mayoritarias y 2 minoritarias, registros que quedarán concluidos en este mes, con lo que el total bajo control será de 416 entidades.

Por otro lado la nueva Ley reforma las disposiciones antes vigentes en lo relativo a la supervisión y control de algunas operaciones que afectan el patrimonio de los organismos y empresas, de tal manera que en la actualidad se tienen facultades más amplias para ejercer un control directo sobre la baja y enajenación de bienes muebles e inmuebles; la celebración de contratos de arrendamiento, la enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles para resolver problemas de índole habitacional y la adquisición y permutas de inmuebles. Las modificaciones de la Ley obligan al registro y la revisión periódica de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles; en la enajenación de inmuebles para resolver problemas de índole habitacional se requiere ahora, la presentación de programas de urbanización, lotificación y financiamiento; en todos los casos la enajenación de inmuebles sólo puede realizarse al valor que fije la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Por otro lado, la nueva Ley establece la obligación de los organismos y empresas

de solicitar la baja y poner a disposición de esta Secretaría los bienes que ya no requieran para su servicio.

El control y la vigilancia de las entidades paraestatales por parte del Gobierno federal es, en esencia, un esfuerzo destinado a mejorar sistemáticamente el funcionamiento del subsector paraestatal en su conjunto y a proporcionar a los directivos de cada organismo y empresa la orientación y la ayuda necesarias para el mejoramiento de la eficiencia de las entidades que tienen a su cargo.

#### ALCANCE DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y VIGILANCIA

El Gobierno federal ejerce un control directo sobre operaciones fundamentales de los organismos y empresas y que afectan el patrimonio que la nación les confía.

Así, se ejerce control directo sobre la enajenación de bienes inmuebles y bienes muebles, la cancelación de cuentas incobrables, la concertación de contratos de arrendamiento, las donaciones y la demolición de construcciones.

Además, el Gobierno federal da orientaciones y hace sugerencias a los directivos de los organismos y empresas, con fundamento en las prioridades de la política económica y social, en las disposiciones legales vigentes, en la visión de conjunto del subsector paraestatal, en el análisis de su situación particular y en las normas técnicas y administrativas que sean pertinentes en cada caso.

El control y vigilancia tiene el doble propósito de supervisar las afectaciones patrimoniales de las entidades paraestatales y de encauzar la aplicación de sus recursos hacia la satisfacción eficiente de las necesidades sociales que atienden. Ambas tareas suponen la necesidad de que el organismo controlador obtenga con oportunidad la información pertinente, la analice y la procese con el fin de girar las autorizaciones que procedan y hacer las indicaciones que el caso amerite.

#### AUDITORIA EXTERNA

Hasta la fecha el principal instrumento con el que se ha contado es la auditoría externa, mediante la que se dictaminan los estados financieros para que el Gobierno federal y los administradores tengan la garantía del control eficiente de las aplicaciones de los recursos de las entidades.

En 1971, la Secretaría del Patrimonio Nacional designó a los auditores externos de 188 organismos y empresas, en comparación con las 80 entidades que contaban con este servicio en 1970. Actualmente están en trámite los contratos de auditoría externa de 28 entidades más, con lo que el número de organismos y empresas auditados se elevará a 216.

La Secretaría del Patrimonio Nacional fija las normas conforme a las cuales el auditor externo debe presentar sus informes; dicta disposiciones para la organización de los sistemas de contabilidad, control y auditoría interna; revisa los estados financieros mensuales y anuales y los dictámenes que sobre los últimos formula el auditor externo.

La contratación de los servicios profesionales del Contador Público permite contar con la opinión de un profesionista independiente sobre los estados financieros de la empresa y su colaboración como asesor.

Como no es suficiente la información recibida para el grado de penetración que se desea, esta Secretaría ha implantado la

auditoría operacional y posteriormente se adentrará en la auditoría administrativa.

El estudio mediante estas técnicas, no sólo nos permitirá conocer que los recursos se utilizaron para los fines sociales de la empresa, sino cómo se pueden utilizar con una mayor racionalidad y con un mejor aprovechamiento.

En 1971, con las sugerencias de los funcionarios del Gobierno federal, la iniciativa de los directivos de los organismos y empresas y la participación de los auditores externos que auxilian a ambos, se inició la revisión sistemática de los procedimientos de operación de las entidades, habiéndose logrado la corrección de deficiencias que se detectaron en las áreas de compras, inventarios, producción y ventas.

#### PROGRAMAS DE OPERACION

Como se señaló los dictámenes contables no son suficientes para lograr los propósitos del Gobierno federal en materia de control y vigilancia de empresas públicas. Es necesario, además, conocer con anticipación los programas de trabajo, presupuestos, compras proyectadas, etc., y controlar su ejecución acorde con los programas que sean aprobados; con tal motivo, se ha instruido a los organismos y empresas para que formulen sus programas anuales de operación con procedimientos y técnicas homogéneos. De este modo se da un paso trascendente hacia la planeación integral del sector público.

#### INSPECCION TECNICA

En este campo, la Secretaría inició este año un programa de estudios técnicos para corregir cualquier deficiencia que se traduzca en desaprovechamiento en la capacidad instalada o baja productividad de la mano de obra empleada. Esta labor que se realiza en colaboración con los directivos de las empresas, facilitará la elevación sistemática de la productividad de los recursos físicos, humanos y financieros que se ponen en juego para atender las necesidades de la sociedad.

#### SUPERVISION DE AFECTACIONES DEL PATRIMONIO

Esta Secretaría estudia las solicitudes de los organismos y empresas para enajenar bienes muebles e inmuebles.

Los organismos y empresas ponen a disposición de esta Secretaría los bienes muebles que ya no requieren para su servicio. Esta dependencia, previo estudio, resuelve la venta, el traslado a otro organismo, la destrucción con fines sanitarios, etc., de los bienes objeto de la solicitud. De esta manera ningún organismo o empresa mantiene inútilmente entre sus activos, bienes que pueden ser aprovechados por algún otro, ni conserva materiales de desperdicio, equipo o mobiliario obsoleto, sin obtener su valor de recuperación. En los casos en que la Secretaría del Patrimonio Nacional autoriza a las entidades a vender por su cuenta estos objetos, se establece la obligación de que la operación se realice en subasta pública por regla general y tomando como base el avalúo que la propia Secretaría dictamina.

En 1971 las operaciones que significaron enajenación de bienes muebles fueron por un valor aproximado de 48.3 millones de pesos, con ello, se garantizó la adecuada recuperación del valor de los bienes enajenados.

En otro aspecto, esta Secretaría interviene en los estudios y trámites previos a la expedición de los decretos y acuerdos

presidenciales, mediante los cuales el Jefe del Ejecutivo Federal autoriza a los organismos y empresas a enajenar terrenos y construcciones.

En el año de 1971, los inmuebles cuya enajenación se autorizó por Decreto o Acuerdo Presidencial tenían un valor comercial de 82.7 millones de pesos. Adicionalmente se encontraban en trámite inmuebles por un valor conjunto de 41.2 millones de pesos. Es de indicarse que en la mayor parte de los casos los adquirentes son entidades del sector público o bien organismos sindicales de las empresas gubernamentales.

La enajenación de terrenos y edificios a favor de particulares es caso excepcional y sólo se autoriza cuando se tiene pleno conocimiento de que los bienes en cuestión serán aplicados a la apertura de actividades económicas y fuentes de trabajo.

Por último, los contratos de arrendamiento que celebran los organismos y empresas, deben registrarse en la Secretaría del Patrimonio Nacional; el valor de las rentas que se autorice debe ser proporcional al valor comercial del inmueble objeto de arrendamiento, a juicio de los expertos valuadores de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

#### FUNDAMENTO Y OBJETO DEL CONTROL DE LAS OBRAS PUBLICAS

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece que la función de control de las inversiones públicas destinadas a obras quede a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. El proceso de la realización de las obras públicas se rige por la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, su Reglamento y las Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas.

Con base en los anteriores ordenamientos se ejerce el control de la aplicación de las inversiones que autoriza el señor Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, para las obras públicas. Esta función se ejerce coordinadamente con la Secretaría de la Presidencia, de acuerdo a lo antes mencionado y de la de Hacienda y Crédito Público a cuyo cargo es el suministro de los fondos correspondientes.

Los aspectos básicos de esta función consisten en el control contable de las inversiones, la vigilancia de la contratación de obras, la vigilancia del cumplimiento de lo contratado y de lo que se ejecuta por administración y, completando el ciclo del control para que así sea verdaderamente de utilidad, los resultados de esta vigilancia se retroalimentan a la Secretaría de la Presidencia para que le sirvan de indicadores y de apoyo en la planeación de nuevas inversiones y en el ajuste de las que están en marcha.

#### SISTEMAS Y ALCANCE DEL CONTROL

El control contable de las inversiones se lleva a cabo mediante el registro y clasificación de lo que autoriza la Secretaría de la Presidencia, llevando estados de cuenta de ellas, así como de los contratos y acuerdos de obra por administración y también de las estimaciones que se formulan para el pago de los trabajos. Así en 1971 se registraron inversiones autorizadas por un total de 28 500 millones, de los cuales cerca de 10 000 millones de pesos se destinaron a la realización de obras públicas; dos terceras partes de esta cifra la aplicaron los organismos y las empresas de participación estatal y el resto las secretarías y departamentos de Estado. Asimismo, se registraron 11 614 contratos por valor de 8 304 millones de pesos y acuerdos para

obras por administración y estimaciones de obra por importe conjunto de 2 815 millones de pesos.

La vigilancia de la contratación de las obras se enfoca tanto a cerciorarse hasta donde es posible de la responsabilidad y capacidad de las empresas constructoras a quienes se encargan las obras, como a los procesos de asignación de contratos a las empresas, ya sea mediante concursos o excepcionalmente por asignación directa cuando los casos quedan plenamente justificados para ello mediante el estudio de las circunstancias de cada caso y de los precios unitarios que se aplicaran.

El número de empresas contratistas registradas en 1971 ascendió a 3 189. Los contratos asignados mediante concurso sumaron 2 200 millones destinados fundamentalmente a obras nuevas y el resto no requirió concursos por ser para obras en proceso que deben continuar y para obras de monto menor o dispersas que no ameritan y dificultan en buen grado la celebración de concursos.

#### AVANCES Y RESULTADOS REGISTRADOS

Se ha puesto en operación un nuevo sistema de registro de contratistas que se traducirá a tarjetas perforadas para permitir la información eficiente de datos a todas las dependencias del Gobierno federal y que evitará que los contratistas tengan que registrarse en todas ellas.

La Secretaría ha procurado que siempre que sea posible, las obras se adjudiquen mediante concurso, por ser un procedimiento más justo y con este propósito se logró aumentar en un 12% la contratación mediante este sistema con respecto a años anteriores, tanto por la celebración de más concursos como por dependencias que iniciaron tal sistema que antes no aplicaban.

Para vigilar que se cumpla lo que se contrató, y lo que se lleva a cabo por administración directa y ante la imposibilidad material de ver todas y cada una de las obras, lo que por otro lado se considera innecesario, se seleccionan para ser verificadas directamente las obras que se encuentran en zonas en donde la inversión pública se concentra en mayores volúmenes. Mediante este procedimiento se logró mayor eficiencia en las labores de inspección. Este sistema de muestreo y el trabajo en equipos de inspección permitió elevar a 7 000 millones el monto de las obras sometidas a verificación que correspondieron a obras foráneas 5 300 y a obras en el Distrito Federal 1 700.

En los contratos inspeccionados se encontró un 4% con irregularidades técnicas y un 8.5% con problemas administrativos, lo que se procedió a corregir.

Por motivo de la inspección directa y de la revisión sistemática de los presupuestos de contratos no sometidos a concurso, se ajustaron contratos por valor de \$366 millones, lo que permitió fijar, de común acuerdo con las entidades ejecutoras, precios unitarios menores que redundarán a la terminación de las obras en ahorros sustanciales que se computarán al concluirse las inversiones en ejercicio. La evaluación de los resultados de la vigilancia es un hecho intangible pero sin duda benéfico.

En los aspectos de concursos y contratos la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas ha estado realizando la revisión de las bases y normas para la ejecución de obras, para que en este año de 1972 puedan proponerse las modificaciones a las condiciones de los contratos y a los procedimientos de concursos para hacerlos más justos y operantes así como criterios para analizar precios unitarios y se espera

publicar la nueva sección de las bases y normas, relativa a especificaciones.

La Secretaría del Patrimonio Nacional ha venido trabajando estrechamente en coordinación con la Secretaría de la Presidencia y con la Secretaría de Hacienda para resolver los problemas que en la construcción de obras públicas se presentaron durante el año de 1971, y entre algunos puntos de importancia puede mencionarse la anticipación de concursos para acelerar la contratación y por ende la ejecución de las obras, y el estudio de los trámites que requiere la contratación y el pago de las estimaciones, para lograr en todo lo posible la rápida tramitación y retribución de las erogaciones en que incurren las empresas para la realización de las obras, aspecto muy importante para la circulación del dinero y para la creación y mantenimiento de las fuentes de trabajo que dependen de la industria de la construcción en la cual laboran directamente 600 000 trabajadores.

#### *La política del Gobierno federal en materia de adquisiciones*

En 1971, las compras gubernamentales ascendieron a 17 424 millones de pesos, monto inferior en 4% al del año precedente. Este monto de adquisiciones del sector público sustenta en forma importante el mercado interno y es un factor esencial de actividad económica.

Los abastecedores del gobierno fueron 8 568 empresas, de las cuales 7 247 se localizaron en el territorio nacional. Estas últimas emplean cerca de 710 000 personas, cifra que pone en evidencia el estrecho nexo de las adquisiciones del sector público con el nivel de ocupación y de ingresos.

Un muestreo de 213 empresas mostró que del valor de sus ventas un 11% se realizó a las entidades públicas. Muchas de estas empresas crecen y se desarrollan al amparo de las compras gubernamentales.

La actual administración no podía soslayar el importante papel que como instrumento de política económica deben desempeñar las compras gubernamentales. En consecuencia, desde sus inicios adoptó medidas orientadas a lo siguiente: armonizar las adquisiciones que efectúan las diferentes entidades con el fin de obtener mayor provecho de los recursos que destinan a la compra; utilizar el poder de compra del sector público para derivar ingresos para sectores marginados; auspiciar el remplazo de importaciones; vetar la compra en el exterior de artículos prescindibles o suntuarios; utilizar las importaciones como instrumento para apoyar la venta de productos mexicanos en el exterior, y, finalmente, perfeccionar procedimientos para garantizar un trato más justo y equitativo por parte de los proveedores que abastecen al gobierno.

Tanto en adquisiciones como en otras áreas del gasto público, la actual administración sustenta el criterio de que es imprescindible romper viejos moldes para lograr que cada paso sea racionalmente gastado, porque independientemente de que a través de cada peso está el sacrificio de los contribuyentes, esa conducta propiciará desenvolvimiento económico y social del país.

Enmarcada dentro de tal política se lograron en 1971 avances que aunque modestos, constituyen promisorios derroteros en materia de adquisiciones. Así, sin precedentes de por medio, se programaron demandas y se sumaron consumos con el objeto de aglutinar el poder de compra que dispersa y

fraccionadamente venían ejerciendo diversas entidades. Lo anterior, permitió la compra consolidada de bienes con valor conjunto de 206 millones de pesos lo que por otra parte, se tradujo en un ahorro superior a 18 millones de pesos. Este sistema que es provechoso para vendedores y compradores y que es aplicado por grandes empresas, continuará siendo utilizado en el futuro.

La Secretaría del Patrimonio Nacional aspira a propiciar una mayor concurrencia de vendedores siempre y cuando cubran adecuadas condiciones de calidad, precio y oportunidad en la entrega. Objeta desde luego los sistemas de puertas cerradas y de proveedores "exclusivos" que con frecuencia y por diversas razones, impiden el acceso de proveedores calificados para los abastecimientos que demanda el sector público. Consecuentemente, la Secretaría está anuente a estudiar y poner en práctica con los proveedores o sus órganos representativos fórmulas orientadas al logro de un doble propósito: distribuir más equitativamente los beneficios que se derivan de los gastos que realiza el gobierno y obtener para éste artículos de mejor calidad y precio.

El desarrollo económico de México es evidentemente desigual; frente a esta situación, las compras gubernamentales no pueden seguir concentrándose en los polos de desarrollo. En estas condiciones, la Secretaría deriva demandas hacia ejidos o zonas deprimidas, productos tales como postes de concreto, durmientes, cajas de madera, etc., son abastecidos por comunidades cuyos ingresos están vinculados básicamente a las actividades primarias. Esta política se proseguirá pues atiende a un elemental principio de justicia económica y social.

La Secretaría continúa la tarea de derivar hacia el mercado nacional demandas de productos extranjeros. En 1971 se mantuvo el proceso de sustitución de importaciones, siendo importante destacar los logros alcanzados por el Sistema de Transporte Colectivo, organismo que derivó hacia la industria nacional más de 1 100 artículos que con anterioridad importaba.

Al propio tiempo, la Secretaría ha procurado objetar la importación de artículos prescindibles o suntuarios. En 1971 las importaciones realizadas por el sector público, sujetas siempre a una rigurosa selección, alcanzaron la cifra de 5 622 millones de pesos, inferior en 20% a la de 1970.

La Secretaría se ha impuesto la obligación de efectuar en forma selectiva, investigaciones de mercado tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Estos trabajos han revelado el tratamiento poco justo que algunos representantes de empresas extranjeras o proveedores nacionales suelen dar al sector público. Frecuentemente el Gobierno paga precios que superan muy sensiblemente a los que cubren las empresas privadas, lo que tiene repercusiones de gran alcance, pues a la par que se traduce en una ilícita concentración de ingresos inhibe y debilita la acción expansiva del gasto público.

En 1971 y por virtud de esas investigaciones se lograron abatir en diversos pedidos o contratos los precios originalmente pactados, labor que condujo a la obtención de ahorros por una cifra superior a los 45 millones de pesos. Al propio tiempo, por incumplimiento de especificaciones o para impedir inversiones redundantes, se cancelaron contratos o pedidos con valor de 113 millones de pesos.

La Secretaría demanda de los proveedores una actitud congruente con los grandes objetivos nacionales, a ellos corresponde evitar la colusión y el cohecho y conferir al gobierno un trato justo y corresponde también denunciar actos ilícitos que a la

postre atentan no sólo contra sus intereses sino con los de las mayorías.

Es justo reconocer que algunas de las deformaciones que se aprecian en el área de adquisiciones se generan en sistemas administrativos anquilosados que dan lugar a un lento flujo de documentos y moras en los pagos, esto necesariamente incide en la estructura de precios por cuanto que estas deformaciones recargan sensiblemente los costos financieros.

Finalmente, además de que los problemas del pronto pago y la simplificación de trámites son objeto de estudio por otras entidades del sector público el Ejecutivo Federal sometió a la consideración de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de Ley, ahora en estudio, que de aprobarse conferirá a la Secretaría del Patrimonio Nacional facultades para modular más adecuadamente y en función de los intereses más generales del país, las adquisiciones del sector público pues el proyecto incluye mecanismos que con la colaboración amplia, justa e imaginativa por parte de las empresas que concurren a los abastecimientos gubernamentales, acelerarán de manera inquestionable el desenvolvimiento económico y social del país.

El proyecto de nueva Ley de Adquisiciones busca mejorar el sistema de control para lograr una eficiencia mayor en la aplicación de los recursos del sector público, así como fomentar la descentralización de las compras y ampliar la posibilidad de aprovechar la gran capacidad de compra del gobierno, para obtener no sólo mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio, sino también contribuir a la industrialización del país, a la mexicanización y descentralización de las industrias, a la sustitución de importaciones o su equitativa compensación, así como a mejorar nuestra capacidad de exportación.

La ley vigente se estructura, a grandes rasgos, sobre la base de un patrón de contratistas y de una lista de precios máximos que forma la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que registra el pedido, lo observa o lo rechaza. El número y la profusión de proveedores y artículos entraña un manejo dificultoso que debe mejorarse.

En la iniciativa se establece la posibilidad de planear las adquisiciones mediante la implantación de los sistemas que sean más adecuados a la naturaleza de la operación: consolidación de las compras sumando las demandas similares de las entidades; contratación de provisión periódica; compra concursada o negociada mediante comités y, cuando ninguno de estos sistemas sea posible, manteniendo el principio de la lista de precios máximos formados por las entidades bajo la responsabilidad de su titular, listas revisables por Patrimonio que podrá en general establecer métodos y procedimientos en materia de compras, almacenes e inventarios. Con base en estos nuevos aspectos y conservando las estructuras valiosas de la ley vigente, se espera incrementar la eficiencia del control orientado a los objetivos ya dichos.

Para terminar quisiera llamar la atención sobre el hecho de que el combate a la deshonestidad, que no se base en técnicas y sistemas más racionales, resulta una tarea titánica cuyos resultados pueden ser muy inferiores al esfuerzo realizado. Se necesita, además, una conciencia colectiva, que entraña un mejoramiento de actitud, de opinión y una participación activa en la autocrítica y en la sanción.

En esta tarea, esperamos la cooperación de todos. Ya se ha logrado mucho, pero más habrá de obtenerse en el futuro, ya que es una decisión inquebrantable del señor Presidente de la República llevar a cabo una gran reforma administrativa a la que esta Secretaría contribuye con su labor.