

SEMINARIO FRANCO-MEXICANO SOBRE CONTROL DE EMPRESAS PUBLICAS

C O N T R O L D E L A S E M P R E S A S
P U B L I C A S E N M E X I C O

III. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Ponencia presentada por:
Lic. Natividad González Parás

Ciudad de México, Junio de 1980.

INTRODUCCION

La empresa pública en el Estado Moderno no puede desvincularse del entorno socio-económico ni de la organización gubernamental en donde se encuentra inscrita. Su vida administrativa, económica e incluso política, está expuesta a una serie de variables exógenas que provienen de contextos más amplios.

Si definiéramos los "entornos" sucesivos de la empresa pública habríamos de referirnos en primer término al denominado "sector paraestatal" o "administración pública descentralizada". El universo paraestatal está integrado por un conjunto de "entidades" —organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos— que coadyuvan con el resto de las instituciones gubernamentales o cumplir con los cometidos socio políticos y económicos del Estado. Dicho universo está sujeto a normas y reglas de operación, que provienen de disposiciones de derecho público o privado o de prácticas administrativas que le imprimen características diferenciales.

Por encima del ámbito paraestatal se encuentra el sector público en su conjunto, que parte en su organización de la estructura

tura administrativa básica o "Administración Pública Centralizada" compuesta por Ministerios o Secretarías de Estado y por Departamentos Administrativos. Entre la Administración Centralizada y la Descentralizada o Paraestatal se dan relaciones de tutela administrativa que determinan y condicionan a esta última. En algunos países, como el nuestro, la organización del sector paraestatal está directamente relacionada, en su conformación institucional y sectorial, a la división funcional que estructuralmente presenta la Administración Centralizada.

La Administración Pública a su vez está determinada por el régimen constitucional y el tipo de organización político-administrativa que de él se desprendan. México, por ejemplo, al ser República Federal con tres niveles de gobierno —Federal, Estatal y Municipal— permite la existencia de un sector central y un sector paraestatal en cada uno de estos ámbitos.

Por último, la empresa pública*, el sector paraestatal y la Administración Pública en su conjunto reciben la influencia inevitable de su entorno más amplio, el sistema socio-político, que va definiendo en sus distintas épocas el tipo y el papel del Estado en cada comunidad nacional.

* El término de "empresa pública" será utilizado en este trabajo como sinónimo de "entidad paraestatal".

Tener presente lo anterior facilitará sin duda la mejor com
prensión de la empresa pública y será un marco necesario de re
ferencia para estudiar sus aspectos administrativos.

El presente documento pretende aportar algunos elementos relacionados con ese marco de referencia, así como exponer las importantes reformas administrativas que se han emprendido por el Ejecutivo Federal en la actual administración tanto a nivel - central como paraestatal y que han incidido particularmente en la organización, funcionamiento y control de la empresa pública.

CAPITULO PRIMERO: EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y SU REPERCUCION EN EL SECTOR PARAESTATAL.

SECCION PRIMERA Surgimiento y evolución de la Administración Pública Paraestatal en el Poder Ejecutivo Federal.

A pesar de que existen algunos ejemplos en México de empresas públicas creadas durante el siglo XIX y aún durante el periodo de la dictadura porfirista, realmente es a partir del movimiento revolucionario de 1910 y de la promulgación de la Constitución de 1917 que el sector paraestatal en México comienza a desarrollarse, primero con moderación y luego intensamente.

Comunmente se aducen múltiples causas que justifican el crecimiento del Sector Paraestatal en México, así como diversas estrategias económicas que han motivado la creación de Empresas por parte del Estado. Sin embargo, puede afirmarse que independientemente de la diversidad de explicaciones hay en todas las hipótesis un común denominador; la concepción que del Estado quedó plasmada en la Constitución de 1917. Dicha concepción, es básicamente la de un -

Estado responsable de buscar el desarrollo económico del país, dentro de un marco de justicia social y libertad.

El Estado liberal había cedido ante el movimiento revolucionario y el nuevo Estado, que anteponía los derechos sociales a los individuales, se concilia en un Estado Promotor y de Servicio. Para ello, el Gobierno debía disponer de una Administración Pública Centralizada suficiente y eficiente para desarrollar sus nuevas funciones, así como de una Administración Pública Descentralizada que con mayor flexibilidad, agilidad y eficacia respondiera a los problemas específicos y especializados que planteaban los nuevos objetivos del desarrollo económico y social.

El Sector Paraestatal, a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, representaba, en consecuencia, un útil e imprescindible instrumento del Estado para cumplir con su nuevo cometido, tal y como lo ilustra el crecimiento del Sector Paraestatal en el periodo que va de 1917 a 1970 y que se precisa por periodos convencionales en la gráfica siguiente:

CREACION DE ORGANISMOS Y EMPRESAS
POR PERIODOS CONVENCIONALES*

Periodos	Empresas de Participación Estatal	Organismos Descentralizados	Total
1917-1921	2		2
1921-1930	8	2	10
1930-1933	6		6
1934-1940	29	10	39
1940-1945	37	14	51
1945-1950	30	20	50
1950-1959	65	36	101
1960-1970	105	27	132

Abordando someramente el periodo comprendido entre 1915 y 1975 se puede afirmar, que en una primera etapa, al final del periodo violento del proceso revolucionario "el gobierno decidió emprender la reconstrucción económica y política del país.

Fue en esta época, al inicio de los años veinte, cuando se crearon el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, con el propósito de arreglar el caos en que encontra-

* Carrillo Castro, Alejandro. La Empresa Pública y la Reforma Administrativa. Colección Seminarios No. 7. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, D.F. 1978.

ba el incipiente sistema bancario del país; se estableció -
 igualmente la Comisión Nacional de Caminos, con la idea -
 de lograr en definitiva la integración física del territorio na-
 cional y la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Na-
 cional de Crédito Agrícola, con la finalidad de reducir la -
 aleatoriedad imperante en las actividades agrícolas". ^{1/}

"En esta primera fase, el objetivo fundamental de las Em-
 presas Públicas era de complementar la inversión privada,
 e igualmente mantener las fuentes de trabajo ya existen-
 tes". ^{2/}

En los años treinta, cuando realmente se intensifica la inter-
 vención directa del Estado en la vida económica, el Gobierno
 Mexicano orientó fundamentalmente su participación hacia -
 actividades de fomento que crearan el marco adecuado para
 el desarrollo de la actividad económica privada. Algunos -
 ejemplos de empresas creadas en este periodo son: el Ban-
 co Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (ahora
 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos); la Nacional
 Financiera, la Comisión Federal de Electricidad; Petróleos
 Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México. Convie-

^{1/} Carrillo Castro, Alejandro. ob. cit. pp.17 y 18

^{2/} Flores de la Peña, Horacio. "Empresa Pública y Desarrollo".
 Departamento de Administración. UAM. México, 1977. p. 23.

ne señalar que las tres últimas empresas surgen de "nacionalizaciones" llevadas a cabo por el Gobierno Mexicano.

En esta época, la finalidad de la intervención Estatal en la economía y objetivo de las empresas públicas era: "la aceleración del proceso de inversión privada, proporcionándole, gracias a las Empresas Públicas, las materias primas y los servicios a muy bajo precio, como por ejemplo: la energía, combustibles, transportes, acero y otros".^{1/}

"A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización nacional. Entre las instituciones creadas, fortalecidas o consolidadas durante este periodo cabría citar: Altos Hornos de México; el Complejo Industrial Ciudad Sahagún; Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad - que fueron fortalecidas- así como Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos".^{2/}

En esta segunda etapa o fase, la intervención gubernamental "reposaba sobre premisas relativamente simples: Al Esta-

^{1/} Flores de la Peña, Horacio. ob. cit. p. 23.

^{2/} Carrillo Castro, Alejandro. ob. cit. p. 18.

do correspondía la creación de infraestructura, de los servicios sociales para la población, estimular para favorecer la inversión privada nacional y extranjera... También le correspondió llevar una política monetaria, fiscal y social que permitiera al proceso de crecimiento desarrollarse dentro de una atmósfera de estabilidad". ^{1/}

Así durante los años cuarenta se incrementó la actividad económica del Estado, teniendo ésta como finalidad además de regular el mercado, proteger al pequeño productor agrícola y al último consumidor, fundamentalmente al de escasos recursos. A este propósito obedecieron la creación de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y sus filiales, de los Almacenes Nacionales de Depósito, del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y del Instituto Nacional del Consumidor.

Igualmente, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado fueron creados en 1943 y 1959 respectivamente.

^{1/} Bueno Sirión, Gerardo. Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido. Opciones económicas después de la devaluación. Ed. Tecnos. México 1977. p.23.

Bajo el modelo económico llamado estabilizador, se enmarcó la actividad económica gubernamental hasta el año de 1970. A partir de este año, la participación estatal tendría por marco, el modelo económico denominado "desarrollo compartido". En ésta época el sector paraestatal evolucionó "ya no buscando simplemente complementar el sector privado, haciendo sus actividades más rentables, sino también reemplazar las importaciones muy costosas, (como las de bienes de capital y de transporte) lograr una más racional explotación de las riquezas naturales, crear empleos y equilibrar geográficamente el desarrollo del país. En esta tercera etapa, la preferencia es dada a las inversiones de tecnología compleja que exige de mucha investigación, como en la petroquímica, el petróleo, las minas, la producción de acero, de aluminio... La Empresa Pública es la más desarrollada en los siguientes campos; en la relación entre capital y trabajo; en la substitución de importaciones costosas en bienes de capital o en materias primas; en la investigación científica y tecnológica.^{1/}

Así, se puede considerar que el sector paraestatal ha - - -

^{1/} Flores de la Peña, Horacio. ob. cit. p. 23

evolucionado mediante una diversificación de actividades como lo son las que se realizan en apoyo a las actividades científicas y tecnológicas que requiere el desarrollo económico del país; a este propósito responde la creación de entidades como el Instituto Mexicano de Energía Nuclear, los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y el Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica (IMIT), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La señalada ampliación y diversificación en las actividades desarrolladas por las entidades del sector paraestatal generó, entre 1970 y 1976, un sensible crecimiento de éste, como lo demuestra la siguiente gráfica:

ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA SECRETARÍA
DEL PATRIMONIO NACIONAL 1970-1976*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Organismos descentralizados.	45	54	61	63	65	117	176
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.	39	248	176	229	282	323	403
Empresas de Participación Estatal Minoritaria.	-	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	-	48	167	383	387	325	211
TOTAL	84	277	428	703	770	806	845

Se observa en efecto, que a finales de la anterior administración, el número de empresas públicas registradas ascendió a alrededor de 900. De ellas el 48% eran empresas de participación estatal mayoritaria, el 21% organismos descentralizados y el 16% empresas de participación estatal minoritaria.

Una de las consecuencias del pronunciado crecimiento de las

* Informe Anual, Secretaría del Patrimonio Nacional.

entidades paraestatales durante el periodo 70-76, fue que -
empezó a constatare la impostergable necesidad de raciona
lizar ese vasto universo paraestatal, de posibilitar su coor-
dinación efectiva (que resultaba nugatoria al suponer que desu
cansaba en el titular del Ejecutivo), de darle congruencia a
las acciones de dependencias y entidades y de establecer -
normas, mecanismos y políticas de control para ejercer la
necesaria tutela administrativa inherente a la estructura de
organización gubernamental de nuestra Administración Públi-
ca Federal.

SECCION SEGUNDA

El Control de la Administración Centralizada sobre la Administración Paraestatal en el esquema de organización gubernamental imperante hasta 1976.

El primer esfuerzo de importancia en materia de control a la "empresa pública", queda consignado en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, donde se otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Para realizar tales atribuciones, se creó, mediante Decreto Presidencial en 1948, la Comisión Nacional de Inversiones, como organismo dependiente de dicha Secretaría. Esta dependencia contaba, entre las atribuciones que le permitían ejercer el control sobre las entidades paraestatales, la facultad para establecer discrecionalmente los procedimientos tendientes a procurar el correcto funcionamiento económico de las entidades paraestatales (auditoría permanente, e inspección técnica entre otras) y disponía asimismo, de diversos poderes de nombramiento para designar a personal clave que asumiera tareas de fiscalización administrativa tanto en organismos descentralizados como en empresas de participación estatal mayorita

ria. Conviene agregar que también supervisaba los fideicomisos que establecía el Gobierno Federal.

La Comisión Nacional de Inversiones no llegó a funcionar como se había previsto, razón por la cual fue suprimida siendo sustit
tuda por dos nuevas Comisiones dependiendo de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones se - -
orientaron exclusivamente a la vigilancia de las Instituciones Nacionales de Crédito y las de Seguros, señalándose en el Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Naci
onal de Seguros que, posteriormente, se establecerían otros mecanismos de control y vigilancia para las demás entidades paraestatales.

Sin embargo, como ésto no ocurrió, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no quedaron ba
jo el Control de las Comisiones citadas pasaron, vía Decretos específicos o casuísticos, a ser controladas por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

También en 1949 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó el "Comité de Inversiones" cuyo propósito era servir co-

mo mecanismo de control sobre entidades paraestatales, sin embargo tampoco llegó a operar en la práctica. .

En 1954, por Acuerdo Presidencial se crea un nuevo órgano de nominado "Comisión de Inversiones" con vocación análoga a la del Comité, pero dependiendo en forma directa del Presidente de la República. La anterior Comisión, constituye el antecedente de lo que después fuera la "Secretaría de la Presidencia" - creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958. En el artículo 16 del citado cuerpo de normas jurídicas se confería a la Secretaría de la Presidencia atribuciones básicamente orientadas a la programación del gasto público federal. Así mismo se le atribuía la competencia para "Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal". La tarea de vigilancia sobre entidades Paraestatales era sin embargo fundamentalmente competencia de la Secretaría de Patrimonio Nacional- antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa-, a la que la misma Ley le confería la atribución de "Controlar y vigilar financiera y administrativamente

la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejan, posean o que exploten bienes o recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones e intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado." Quedó conformado así lo que el Presidente López Portillo denominaba, en 1965- el triángulo de la eficiencia administrativa - o sea la concurrencia funcional de las tres Secretarías: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia, para efectos de programación, presupuestación y control de las actividades del sector público en su conjunto". ^{1/}

La Ley para el Control de 1947 fue sustituida por otra Ley en 1966 donde se estableció que en lo sucesivo sería la Secretaría del Patrimonio Nacional el órgano de control y vigilancia de las operaciones de los organismos y empresas. Dicho control implicaba verificar el cumplimiento de las - disposiciones que dictara la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y de las normas que para el ejercici

^{1/} Carrillo Castro, Alejandro. ob. cit. p. 27.

cio de sus presupuestos señalaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte en la citada ley se otorgaba a la Secretaría de Patrimonio Nacional, la facultad para proponer modificaciones a la estructura de las entidades, así como para dictaminar su disolución o liquidación.

En 1970, se publica una nueva Ley para el Control que obliga a las empresas de participación estatal minoritaria, al control y vigilancia de la Secretaría de Patrimonio Nacional. Asimismo en la misma ley señala la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de inscribir los fideicomisos, donde figurase como fideicomitente único del Gobierno Federal, en el Registro de Organismos y Empresas de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

El Acuerdo Presidencial de 1975, por medio del cual se establecen los lineamientos para que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal informen de sus actividades o su respectivo órgano de gobierno, constituye el complemento jurídico de la Ley para el Control de 1970.

En dicho Acuerdo se destacan entre otros los siguientes elementos: la obligación de las entidades paraestatales de rendir por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo órgano de gobierno, y que el informe ofreciera toda la información operativa de la entidad, en lo referente al cumplimiento de los acuerdos tomados con anterioridad, la situación financiera el avance de los programas anuales de operación así como las desviaciones que se hubieran presentado en el transcurso del ejercicio.

Entre los medios y técnicas que empleó la Secretaría de Patrimonio Nacional para las finalidades del control, se incluían, el registro de las entidades paraestatales sujetas a control; el establecimiento de presupuestos anuales de operación y de inversión sujetos a criterios de presupuestos con orientación programática; el registro de contratistas y proveedores del sector público; las auditorías financieras y administrativas y la obligatoriedad de presentar informes periodicos a los consejos de administración con información, esencial para facilitar la evaluación y el control.

Por los medios y técnicas enunciadas, "la Secretaría de Pa

trimonio Nacional intentó, en el pasado sexenio, definir y sancionar previamente el propósito, funciones y objetivos concretos de cada una de las entidades paraestatales bajo su control. Procuró coordinar sus acciones buscando que fueran compatibles y complementarias para obtener el mejor aprovechamiento de sus recursos y evitar la competencia innecesaria, a simismo, intentó verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos, lo mismo que introducir mejoras en su eficiencia operativa, técnica y administrativa. Este fue un propósito que, si bien no pudo cumplirse a cabalidad pues trataba como se ha visto de un universo muy extendido y complejo de entidades. dejó ya marcada la intención de lo que el sector público habría de proponerse en el actual sexenio". ^{1/}

1/ Carrillo Castro, Alejandro. ob. cit. p. 28.

SECCION TERCERA

Contenido y Estrategia del actual Programa
de Reforma Administrativa del Gobierno Fede-
ral y su incidencia en el Sector Paraestatal.

La Administración del actual régimen de gobierno (1976-1982) le ha atribuido a la empresa pública un rol importante en su esfuerzo por orientar el desarrollo económico y social hacia el modelo del país que desea el pueblo mexicano. El modelo de país ha quedado explicitado en un documento - de singular importancia por sus implicaciones políticas, económicas y administrativas; el Plan Global de Desarrollo.^{1/}

En él se hace referencia a que: ... "Corresponde al Estado promover, dentro del contexto de nuestro sistema de economía mixta, el fortalecimiento de las empresas tanto privadas como públicas y de carácter social, así como imprimirles a las paraestatales el carácter de agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo".^{2/}

En el mismo Plan, se recoge una inquietud manifestada desde el principio de la actual administración, en materia de la política que el Estado debe seguir en relación a las Em-

^{1/} Plan Global de Desarrollo, apareció publicado en el Diario Oficial del 17 de abril de 1980.

^{2/} Plan Global de Desarrollo 1980-82. p. 103.

presas Públicas. A este respecto, enuncia: La política de Empresas Públicas se orientará a lograr que, en general la operación de las mismas se fundamente en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros, fortaleciendo estos últimos sobre la base de adecuadas relaciones entre sus costos y sus precios y entre su capital y sus posivos. Todo ello estará enmarcado dentro de la necesaria congruencia entre sus fines y los objetivos nacionales. 1/

Lo anterior puede considerarse como la cuarta etapa en la evolución que han conocido desde el punto de vista socio-económico las Empresas Públicas al constituirse en "instrumentos para orientar y conducir el proceso de desarrollo", 2/ requiriendo para ello ser necesariamente productivas, aun que no siempre económicamente rentables según los criterios propios de la empresa privada.

1/ Plan Global de Desarrollo 1980-82. p. 106

2/ Plan Global de Desarrollo 1980-82. p. 103

Puede decirse que el actual Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, ha tenido consecuencias importantes sobre la empresa pública y se ha adelantado a algunas de las preocupaciones expuestas en el Plan Global de Desarrollo. Es conveniente, en consecuencia, ver muy a grandes rasgos cual ha sido el contenido y la estrategia de ese Programa de Reforma para medir su incidencia en el Sector Paraestatal.

El Titular del Ejecutivo Federal inició en efecto desde el comienzo de su administración un amplio Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, fijándose para ello cinco grandes objetivos.

1. Organizar al Gobierno para organizar al país.
2. Adaptar la Programación como instrumento fundamental de Gobierno.
3. Sistematizar la Administración y el Desarrollo del Personal Público Federal.
4. Contribuir al Fortalecimiento de nuestra Organización Política y del Federalismo en México.

5. Mejorar la Administración de Justicia.

Como parte de una estrategia para la consecución de dichos objetivos, durante la primera mitad del actual sexenio, los objetivos se han ido implantando en etapas o fases que han sido convencionalmente establecidas ya que, "no es posible realizar todas las acciones al mismo tiempo y que alguna de las tareas requieran de la realización previa de otras".

La Primera Etapa iniciada en diciembre de 1976 estuvo - - orientada a efectuar las reformas estructurales de las dependencias directas del Ejecutivo (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Organo adscrito al Presidente), precisando responsabilidades y eliminando duplicación o traslape de funciones, lo que permitiría esclarecer más tarde las relaciones de tutela y coordinación administrativa entre las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales.

En esta primera etapa es de singular importancia la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que asume la responsabilidad, como dependencia globalizadora,

de las funciones de normatividad y regulación del Gobierno Federal en su conjunto, incluyendo desde luego, al sector paraestatal. Estas funciones de orientación y apoyo global se encontraban antes dispersas en diferentes lugares institucionales, especialmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Presidencia y la Secretaría de Patrimonio Nacional. Como se verá más adelante el rol de esta nueva dependencia en la planeación nacional y sectorial, así como en la asignación de recursos presupuestales, en la evaluación y control del resto de las dependencias y entidades es ya determinante en el desarrollo de las actividades del sector central y del paraestatal.

La siguiente etapa es denominada justamente de "sectorización" u "organización sectorial". Se inicia formalmente en julio de 1977 y en ella se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas y se "sectorizaron" a la casi totalidad de las 900 entidades paraestatales que existían registradas en esa época. Asimismo, y en virtud de una serie de normas y lineamientos emitidos por el Titular del Ejecutivo, se establecieron los instrumentos y mecanismos para la coordinación sec

torial, definiéndose las bases que normarían las relaciones entre las dependencias globalizadoras (SPP, SHCP y los órganos adscritos directamente al Presidente), los titulares de las dependencias coordinadoras de sector llamadas después "cabezas sectoriales", y todas y cada una de las entidades paraestatales. En esta etapa y a propuesta de los coordinadores de sector se han formalizado, depurado, fusionado y consolidado un gran número de entidades paraestatales, habiéndose liquidado a la fecha alrededor de 150 de ellas.

La gráfica que aparece en el anexo muestra la actividad realizada en este sentido. (Ver Anexo)

A fines de 1977 se inició la tercera fase o etapa del programa de reforma administrativa denominado de "coordinación intersectorial" o "cruces intersectoriales", que pretende la congruencia y coordinación de los esfuerzos que se realizan por encima de los límites y fronteras de un sector administrativo, actividades que se ubican en muchos casos en zonas comunes o de frontera que suelen ser "responsabilidad de todos y de nadie en particular". En esta etapa se estable-

ció la práctica de las Reuniones de Gabinete como la del Gabinete Económico, el Agropecuario, el de Salud o el de Comercio Exterior. Asimismo, se establecieron las Comisiones Intersectoriales o interinstitucionales requeridas para esta coordinación.

Además de las etapas mencionadas, se iniciaron las relativas a la simplificación de trámites y procedimientos relacionados con el público (Cuarta Etapa iniciada en abril de 1978), y la de administración y desarrollo del personal (Quinta Etapa iniciada en 1979). Como puede constatarse en la síntesis apretada que se acaba de exponer, el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal que ha sido concebido con una visión de conjunto, tiene no obstante, una correspondiente incidencia en la vida de la empresa pública y en el universo paraestatal en general.

CAPITULO SEGUNDO: LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS DE CONTROL QUE SOBRE EMPRESAS PUBLICAS ESTABLECE EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

SECCION PRIMERA Las Bases Jurídicas.

Entre las normas que han dado una expresión jurídica a los diversos mecanismos de control que la Administración Central ejerce sobre el sector paraestatal y consecuentemente sobre la empresa pública, resaltan por su importancia: la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Federal" (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976); la "Ley General de Deuda Pública" (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976), así como el Acuerdo Presidencial de Sectorización del 13 de enero de 1977.

1.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las dependencias centralizadas -Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos- y el conjunto de entidades que constituyen la administración pública paraestatal han quedado comprendidos y regulados por primera vez en un solo ordenamiento jurídico, la nueva Ley Orgáni-

ca de la Administración Pública Federal.

En dicha Ley, se consagra el título tercero a la Administración Pública Paraestatal donde, además de definir cuál es el tipo de las entidades que la conforman, señala la facultad del Presidente de la República para agrupar - por sectores a la Administración Pública Paraestatal, así como la forma de coordinar sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

"El Presidente de la República, -establece el precepto - de referencia-, 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". Los responsables de tales dependencias serán los "encargados de la coordinación de los sectores, es decir de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal representa en consecuencia el marco legal en donde a partir de la presente administración habrá de inscribirse el sector paraestatal y la empresa pública en México.

1.2 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Federal.

"Mediante este instrumento, el Ejecutivo Federal moderniza y mejora el manejo del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público federal. De igual forma, facilita el control del gasto de las entidades paraestatales, cuyo gasto es considerado como público."^{1/}

En efecto, en la citada Ley, en su artículo 2, que define el gasto público, establece: El gasto público federal - comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, la inversión financiera, así como - pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

^{1/} Izquierdo Jorge. op. cit. p. 59

- 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 enunciadas.

Por otra parte, se establece también la obligación que los presupuestos se formulen con apoyo en programas, lo que facilita el control sobre los egresos de las entidades paraestatales. Se señala en efecto, (Artículo 13):

"El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos". Para cumplir con ello, es preciso que cada entidad disponga de las unidades administrativas correspondientes. Así, el artículo 7o. determina "cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público".

En lo referente al control que se ejerce sobre las enti-

dades paraestatales en materia de créditos para financiar sus programas, se establece que: "sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos - en los presupuestos de las entidades a que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos créditos se concertarán y contratarán por conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público según se trate, - respectivamente, de créditos para el Gobierno Federal o para las otras entidades que se señalan.

Conviene destacar el hecho de que se establece un control financiero muy rígido que puede ejercerse sobre - aquellas entidades paraestatales que figuran en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En efecto al respecto el artículo 27 enuncia: "El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá disponer que los fondos y pagos correspondientes a las entidades citadas en las fracciones V a VIII del artículo 2do. incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se manejen, temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería -

de la Federación, en los términos previstos en el primer párrafo del artículo 26 de esta Ley".

El artículo 26 señala: "La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará - los cobros y pagos correspondientes a las entidades previstas en las fracciones III y IV del artículo 2do. de esta Ley".

En la fracción III se hace alusión a la Presidencia de la República y en la IV a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, por lo que, las entidades paraestatales sujeta al estricto control financiero enunciado en el artículo 27, se les equipará en este campo a dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal.

1.3 Ley General de Deuda Pública.

Este cuerpo de normas jurídicas comienza por incluir a las entidades del Sector Paraestatal entre aquellas entidades cuyas obligaciones pueden constituir deuda pública nacional. En efecto, el artículo primero señala: "Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida

por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento 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 y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y de fianza y VI) Los fideicomisos en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V".

A su vez el artículo 17, suma al control previsto por el artículo 10 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, (ya transcrito) en favor de la Secretaría de Programación y Presupuesto, otro control previo que en este caso lo ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Artículo 17: "El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamiento a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones y organizaciones auxiliares nacio

nales de seguros y fianzas y los fideicomisos a que se refiere el artículo 1o. sólo podrán contratar financiamiento con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

1.4 Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977.

El Presidente de la República con fundamento, entre otras disposiciones, en la facultad que le otorga el artículo 50 de L.O.A.P.F. -ya transcrito- emitió un acuerdo mediante el cual se agruparon las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores. El Acuerdo llamado comunmente de Sectorización, puede considerarse como el complemento a la L.O.A.P.F.* pues está en armonía con lo dispuesto en la citada Ley, ya que por una parte, confiere atribuciones de Coordinadores de Sector a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y por otra, otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto, facultades que antes de la entrada en vigor de la L.O.A.P.F. correspondían a la Secretaría de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

*) L.O.A.P.F. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En lo referente a las atribuciones que corresponden al coordinador de cada sector, el Acuerdo (en su artículo segundo) establece:

"Corresponderá al coordinador de cada sector:

- a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este acuerdo agrupa en el Sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, -presupuestación, control y evaluación del gasto de -las entidades listadas en el Sector respectivo. Para el efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. los proyectos y programas de actividades de las entidades del Sector corres
pondiente que requieran de financiamiento para su rea

lización en los términos de la Ley General de Gasto Público.

- d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes - de funcionamiento autorizados en las entidades del - Sector respectivo, con la intervención que en su caso, corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, confiere a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.
- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades en el sector que corresponda.
- f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal, - las medidas que se requieran para instrumentar la - coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo..."

En lo referente a las facultades conferidas por el citado Acuerdo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, (artículo 4) señala: "La Secretaría de Programación y - Presupuesto, a la propuesta o previa opinión del Coordi-

nador del Sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

- a) La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño - de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y
- b) la iniciativa para fusionar, disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía - nacional o del interés público".

El Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977 ha sido complementado por Acuerdos posteriores que han incluido, precisado o eliminando a entidades paraestatales o que han resectorizado a otras.

SECCION SEGUNDA

Las Bases Administrativas.2.1 Reformas a la Estructura de la Administración Pública Centralizada.

A partir de las reforma a la Administración Pública Federal Centralizada existen dependencias denominadas "Globalizadoras" en virtud de desempeñar funciones de regulación que cruzan horizontalmente a toda la Administración Pública Federal, Sector Paraestatal inclusive. Entre estas dependencias es indiscutiblemente la Secretaría de Programación y Presupuesto la dependencia que tiene acordado al mayor número de funciones de regulación global, así como las más importantes.

Entre las funciones desempeñadas por esta Secretaría se cuentan: Artículo 32 de la L.O.A.P.F.: Planear, autorizar, coordinar, vigilara y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal; IX Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito

Federal; XII Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades de instituciones en que la Administración Pública Federal, posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia; XIII. Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de las Administración Pública Federal, en los casos que señale el Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde la función de ser la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de regular e intervenir en todas las operaciones donde se haga uso del Crédito Público (Artículo 31 Fracción IX).

A la Secretaría de Comercio, a su vez, se le atribuye la función globalizadora en materia de bienes muebles, en virtud de corresponder a la citada dependencia el regular las adquisiciones del gobierno federal, mantener al

corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban - llevar otras dependencias.

Con lo anteriormente expuesto, se observa la importancia de las reformas de la Administración Pública, implicaron acciones que inciden sobre el Sector Paraestatal, a quienes se les tutela, ya sea mediante aprobación de programas y autorización de presupuestos, adquisiciones de bienes muebles y concertación de créditos.

2.2 La Organización Sectorial de la Administración Pública Paraestatal.

Para la mejor definición del marco conceptual y de las políticas, procedimientos, mecanismos e instrumentos de coordinación sectorial, la Presidencia de la República - preparó con la participación de las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector un documento de lineamientos para la sectorización de la Administración Paraestatal.

La Sectorización debe entenderse básicamente como "un -

esfuerzo de armonización de los objetivos y metas de las entidades paraestatales con aquellos de la dependencia coordinadora de sector, a fin de que a partir de planteamientos nacionales, puedan derivarse objetivos y metas de carácter sectorial, así como los correspondientes a planes y programas sectoriales, que permitan a la Secretaría de Programación y Presupuesto analizarlos en conjunto y hacer un esfuerzo de compatibilización y congruencia global". ^{1/} En consecuencia el objetivo que persiguen los Lineamientos para la Sectorización consiste en: "Adecuar los sistemas administrativos actuales a fin de mejorar los procesos de planeación, programación presupuestación y evaluación de acciones y empleo de recursos, así como establecer de manera clara y precisa las normas y principios generales que deben regular las actividades públicas dentro del nuevo modelo sectorial de la Administración Pública Federal." ^{2/}

Los lineamientos para la sectorización se han dividido en cinco grandes apartados: A) Planeación; B) Progra-

^{1/} Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional de Poder Ejecutivo Federal. Colección Lineamientos No. 3 Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República, p. 30

^{2/} Idem. p. 23

mación-Presupuestación; C) Evaluación; D) Información; E) Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.

Mediante exposición somera de los lineamientos enunciados se procurará resaltar los aspectos más importantes de cada uno de ellos:

A) Planeación

Al Presidente de la República le corresponde definir los objetivos y prioridades del Programa de Gobierno, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualizar el Plan Nacional de Desarrollo con base en los grandes objetivos del Programa de Gobierno, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aplicar el Programa de Gobierno en lo referente a la política hacendaria, a los Coordinadores de Sector, aplicar y dar congruencia en su sector, a las normas, lineamientos y directrices que formulen las dependencias de orientación y apoyo global para la consecución de los objetivos nacionales y a las entidades del sector paraestatal les corresponde aplicar las normas y lineamientos del Coordinador del Sector res

respectivo y de las dependencias de orientación y apoyo global.

B) Programación-Presupuestación.

Al Presidente de la República le corresponde definir las políticas, prioridades, restricciones, objetivos y metas del programa-presupuesto y su correspondiente programa financiero, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde convertir los planes aprobados por el Presidente en objetivos y metas de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto convertir el marco global de la economía en las variables que integran el proyecto de programa financiero nacional a corto plazo como preparar el proyecto de programa financiero nacional derivado de los planes económicos-sociales, los Coordinadores de Sector deben aplicar las normas y demás disposiciones que formulen la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de acciones y recursos para la integración del proyecto de programa-presupuesto y del proyecto de programa financiero del sector y de las entidades, finalmente a las entidades para esta-

tales corresponde cumplir las normas y lineamientos del coordinador del sector, así como de las dependencias de orientación y apoyo global.

C) Evaluación.

Al Presidente de la República corresponde disponer las evaluaciones que deba realizar los distintos núcleos de la administración pública federal; a la Coordinación General de Estudios Administrativos emitir normas específicas, de acuerdo a las generales establecidas por la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, para la autoevaluación de los programas de reforma administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde emitir las normas aprobadas por el sistema nacional de evaluación y a la de Hacienda y Crédito Público le corresponde definir los lineamientos que permitan las autoevaluaciones financieras correspondientes.

D) Información.

Al Presidente de la República le corresponde dar los li-

neamientos que permitan el establecimiento de un sistema nacional de información (ya realizado), a la Secretaría de Programación y Presupuesto definir e integrar el Sistema Nacional de Información (ya realizado) a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sugerir las normas necesarias para la adaptación, integración y difusión de la información financiera que requiera el Sistema Nacional de Información, a los Coordinadores de Sector definir e integrar el subsistema sectorial de información y a las entidades paraestatales, contribuir a la articulación del Sistema Nacional de Información.

E) Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.

A la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República le corresponde estudiar y dar forma a los acuerdos Presidenciales, a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formular el marco global del programa de Reforma Administrativa y emitir los lineamientos globales, sectoriales e institucionales que servirían de base a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a la Secretaría

ría de Programación y Presupuesto revisar las disposiciones legales y reglamentarias sobre planeación, programación, presupuestación, evaluación, contabilidad e información; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reunir las disposiciones legales reativas a las materias tributarias, monetarias, crediticias y de promoción fiscal, a la Comisión de Gasto-Financiamiento (mecanismos de coordinación intersectorial) le corresponde compatibilizar las decisiones de ambas Secretarías; a los coordinadores de sector les corresponde someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos sobre disposiciones legales o reglamentarias que se formulen por las entidades paraestatales o por el propio coordinador, por último corresponde a las entidades paraestatales proponer al coordinador de sector la instrumentación jurídica o las adecuaciones que requieran las disposiciones en vigor.

paraestatales.

A diferencia de lo que sucedía en las administraciones anteriores, la empresa pública no puede autónomamente fijar sus objetivos, prioridades y metas, sin que debe sujetarse a un esquema de congruencia que es determinado por las - normas de coordinación sectorial para la programación económica y social. En efecto, con base en lo señalado en los planes sectoriales, la entidad paraestatal presenta su - proyecto de programa al Titular de la dependencia cabeza de sector quien con una visión de conjunto sectorial los -- compatibiliza y ajusta para presentarlo ya integrado con el resto de los programas de las entidades que componen su sector correspondiente, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su nivel global realiza a su vez la compatibilización y adecuación del sector público en su conjunto (administración centralizada y paraestatal) conforme - a los señalamientos que se consignan en el Plan Global de Desarrollo.

Lo anterior posibilita la evaluación de resultados de la ac-
ción de la empresa pública al comparar lo que se programa
como deseable y lo que se realiza para alcanzarlo. Permi-

2.3 La Planeación, La Programación y La Evaluación como Instrumentos de Control de la Empresa Pública.

Al haber introducido la reforma administrativa a la programación como instrumento fundamental y necesario de gobierno implícitamente se sentaron las bases para controlar, en el sentido amplio del término, la actividad de la empresa pública. A partir de las disposiciones jurídicas que establecieron la obligatoriedad del sistema de programación nacional se produjo como consecuencia la necesaria existencia de planes programas, presupuestos asignados a programas, y consecuentemente la posibilidad de conocer el grado de eficiencia y eficacia, si bien no siempre rentabilidad, de la empresa pública.

Nuestro sistema de programación proporciona en la actualidad de un marco de referencia indubitable para la acción de las entidades paraestatales. Este marco de referencia está constituido por el Plan Global de Desarrollo, los Planes Sectoriales que establecen los objetivos, prioridades, políticas y estrategias a los sectores administrativos, así como los programas sectoriales e institucionales que son responsabilidad sucesivamente de los coordinadores de sector administrativo y de los directores de las entidades

te también, conocer el uso y destino de los recursos que se aplicaron a tales programas.

El sistema de programación existente, así como los presupuestos por programas hacen factible en esta administración, evaluar con bases sólidas a las entidades para estatales y al sector público en su conjunto. Adicionalmente a ello, existen instrumentos específicos de control administrativo que a nivel institucional, sectorial y global - permiten conocer a través de auditorías financieras o administrativas en casos especiales, la situación en la que se encuentra una empresa pública.

CONCLUSIONES

Con lo expuesto anteriormente se advierte que el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal ha implicado transformaciones de fondo al aparato gubernamental que alcanzan al universo paraestatal y consecuentemente a la empresa pública.

El sistema de planeación y programación nacional que -- permiten la evaluación de las acciones gubernamentales;

las reformas estructurales que se dieron en el nivel de la administración centralizada; la organización sectorial de la administración pública paraestatal que comprende por primera vez el establecimiento de las normas, políticas y mecanismos de tutela administrativa de la administración centralizada frente al sector paraestatal; así como las modificaciones jurídicas que se han efectuado a nivel constitucional y legal para asignarle una mayor ingerencia al poder legislativo en el seguimiento y control de la administración pública federal evidencian que el vasto universo paraestatal y por ende la empresa pública operan ahora en un marco más racional de organización administrativa y están sujetas a un más efectivo control administrativo y político.

REFORMAS	TOTAL AJUSTADO	INCREMENTOS			DECREMENTOS				SUMA ALG.	NUEVO TOTAL
		SUMA	CREACION	RESECTORIZA CION	SUMA	LIQUIDACION	FUSION	RESECTORI ZACION		
TOTAL	902	97	62	35	212	150	27	35	-115	787
TIPO DE ENTIDAD										
Organismo Descentrali- zado	130	21	18	3	59	56	0	3	-38	92
Emp. de Part. Mayorita- ria.	517	44	26	18	116	73	25	18	-72	445
Emp. de Part. Minorita- ria.	60	4	4	0	10	10	0	0	-6	54
Fideicomisos	195	28	14	14	27	11	2	14	1	196
SECTORES										
SG	27	2	1	1	3	1	1	1	-1	26
SG	1									1
SG	2									2
SG	0									0
SG	141	15	7	8	24	7	14	3	-9	132
SG	18	1	1		3	3			-2	16
SG	291	26	25	1	60	42	6	12	-34	257
SG	41	1	1		8	7		1	-7	34
SG	63	4	3	1	11	9		8	-7	56
SG	103	10	5	5	56	48		8	-46	60
SG	41	8	6	2	6	6			2	43
SG	17	2	2		6	6			-4	13
SG	6	2	2						2	8
SG	4	2		2					2	6
SG	25	5	2	3	4	3	1		1	26
SG	87	16	5	11	25	15	2	8	-9	78
SG	27	1		1	6	3	3		-5	22
SG	5	2	2						2	7

* Gráfica actualizada hasta el 5 de marzo de 1980

Fuente: Dirección General de Estudios Sectoriales. Coordinación General de Estudios Administrativos
Presidencia de la República.