

La autonomía de gestión. Problemas actuales

Francisco Javier Dorantes Díaz*

La autonomía de gestión de los organismos descentralizados cuenta con un escaso reconocimiento jurídico. Esto genera una gran dificultad operativa de la administración pública descentralizada y un exceso de mecanismos de control. El presente ensayo aborda una propuesta jurídica encaminada a solucionar esta problemática.

The autonomy negotiation of the organisms decentralized have a few reconnaissance. This circumstance produce a great difficult for the public decentralized administration and excessive controls forms. This article contains a solution about the problem.

Sumario: I. Introducción. / II. Un intento de concepto. / III. Sus alcances y limitaciones. / III.1 Autonomía estructural. / III.2 Autonomía técnica. / III.3 Límites a tomar en consideración para su regulación jurídica. / III.3.1 El sistema de Planeación. / III.3.2 Aspectos jurídicos. / IV. Perspectivas actuales. / V. Una propuesta de reforma legislativa. / VI. Conclusiones. / Bibliografía.

I Introducción

La autonomía de gestión de los organismos descentralizados siempre, dentro del derecho administrativo de nuestro país, ha tenido dificultades para su reconocimiento administrativo y jurídico.

Para comprender esta problemática, es necesario entender que la administración pública descentralizada fue incorporada expresamente de manera tardía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, fue hasta principios de los años ochenta que se incluyó, en el artículo 90 constitucional,¹ que la administración pública federal sería centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.²

Si bien, los primeros organismos públicos gozaron de plena autonomía conforme a las leyes o decretos

que les dieron origen; esta autonomía no fue reconocida por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1947, ni por las sucesivas del 4 de enero de 1966 y 31 de diciembre de 1970.³

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, se modifica de manera importante la totalidad de la administración pública federal. Pero, la administración pública descentralizada continuó sin un reconocimiento expreso a su autonomía de gestión.

En ese sentido, la vigente Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986, significó un avance en su época, al reconocer, en su artículo 11 la autonomía de gestión, previendo lo siguiente:

* Profesor de Medio Tiempo del Departamento de Derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ El artículo 90 constitucional, en 1917, únicamente señalaba: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

² Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981.

³ Cfr. Varios Autores, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4a edición, México, Porrúa/UNAM, 1991, vol. I, p. 275.

Art. 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se opongan a ésta a las demás que se relacionen con la administración pública.

Pese a esta importante disposición jurídica, la política administrativa y legislativa contemporánea ha sido encaminada a disminuir, y prácticamente eliminar, cualquier tipo de manifestación de la autonomía de gestión, ya sea desde su perspectiva estructural o desde el punto de vista técnico, de los organismos descentralizados.

Como prueba de esta aseveración, se pueden encontrar entre otros a las restricciones de la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la propia Ley de Entidades Paraestatales, ya que no abunda en el establecimiento de reglas para el ejercicio de esta autonomía de gestión.

En la actualidad, el Gobierno mexicano busca mejorar la eficiencia de la administración pública descentralizada. Esto sólo puede hacerse actualizando, en el marco de una nueva sociedad, la autonomía de gestión.

II Un intento de concepto

Uno de los principales objetivos del Gobierno mexicano ha sido regir la actividad económica y encausarla hacia la realización de un proyecto de nación.⁴

Para cumplir con esta finalidad y con el fin de fortalecer la autonomía de gestión de las distintas entidades de la administración pública federal se publica en 1986, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento en 1990.

En la exposición de motivos de dicha Ley, se establecían entre otras, las siguientes razones: a) insuficiencia de las disposiciones legales aplicables, en ese momento, al sector paraestatal en lo que concierne a autonomía de gestión; y, b) la necesidad de

actualizar el sistema jurídico para regular las formas de gestión de la administración pública paraestatal, tendientes a definir sus relaciones con el gobierno federal.

Esta Ley tendría como una de sus finalidades principales lograr la significativa autonomía de gestión a favor del cumplimiento de las políticas que el gobierno federal fijará a las entidades administrativas.

En la misma exposición de motivos se califican como elementos indispensables, en la descentralización administrativa, la autonomía de gestión y el control administrativo, mismos que deben regularse de manera armónica.

El Reglamento de dicha Ley, por su parte, no hace referencia a la autonomía de gestión y su aplicación en concreto. Tal y como se ha presentado la aplicación práctica de esta norma, pareciera ser que identifica la autonomía de gestión con el órgano encargado de ejercerla, en este caso el órgano de gobierno.

Pese a la importancia que la autonomía de gestión tiene para la Ley de Entidades Paraestatales, nunca se establece una definición que pueda ser de utilidad para su aplicación normativa.

En ese sentido, para los efectos del presente trabajo, se intentará determinar algunas características que puedan ayudar, tentativamente, al establecimiento de una definición.

Para realizar una definición de autonomía de gestión resulta importante, en un primer término, tratar de determinar las características propias de un organismo descentralizado, toda vez que es el ente público que la ejerce.

Desde esta perspectiva, las características de todo organismo descentralizado son las siguientes: a) creados por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal; b) gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios; c) su patrimonio es total o parcialmente aportado por el gobierno o por otra entidad paraestatal; y, d) su objeto debe ser de servicio público o social.⁵

Por su parte, Andrés Serra Rojas, señala que todo estatuto legal de cualquier órgano descentralizado debe comprender los siguientes elementos: a) creados por ley o decreto, con la encomienda de cumplir fines de interés general o la atención de un servicio público determinado; b) particularizar su personalidad jurídica para individualizar y fijar la competencia

⁴ Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, *La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho sobre México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 105.

⁵ Vid. José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana*, México, Limusa, 1981, p. 185.

limitada del órgano; c) regulación de su estructura y funcionamiento, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal y usuarios del servicio, y demás actividades propias de su organización; d) su régimen jurídico es complejo, pueden aplicarse normas de derecho privado, pero siempre prevalecerá el derecho público; y, e) deben determinarse sus relaciones con el Poder Ejecutivo para precisar su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.⁶

De lo anteriormente determinado, se puede concluir que la autonomía de gestión puede verse desde dos perspectivas distintas: una autonomía estructural, que generalmente se considera como la única que integra este concepto; y, una autonomía técnica, propia de la finalidad de cada entidad administrativa.

Por otra parte, algunos de los rasgos fundamentales de la descentralización han sido la transferencia de poderes de decisión y personalidad jurídica; y la existencia de una relación de dirección y control, no de jerarquía.⁷

Cabe aclarar que la descentralización a la que aquí hacemos referencia es a la de servicio funcional o institucional y no a la política. Esta aclaración es importante, toda vez que esta descentralización se caracteriza por ser un modo de organización administrativa, por medio de la cual se crea una persona de derecho público, con una competencia limitada a fines específicos y especializada para atender, desde el punto de vista técnico, ciertas finalidades de interés general.

Desde este punto de vista, se podría definir, en un primer término, como autonomía de gestión a la facultad de ejercicio de atribuciones y funciones de decisión para la consecución de las finalidades que la ley les otorga.

Pero, ¿cuáles podrían ser los alcances y las limitaciones para el ejercicio de estas facultades administrativas? Esta es una importante interrogante que es necesario resolver para entender las cualidades y carencias de la autonomía de gestión.

III Sus alcances y limitaciones

Tal y como se hizo referencia líneas arriba, en el desempeño de las entidades de la administración

pública debe buscarse el equilibrio entre autonomía de gestión y control administrativo. Estos dos aspectos inciden directamente sobre el problema autonómico y la mejora regulatoria, respectivamente.

En el primer caso, la autonomía de gestión puede mejorarse por medio de las propuestas de las distintas entidades; en el segundo, resulta evidente que sólo las áreas que emiten normatividad para el control pueden realizar sugerencias al respecto.

El principal problema en la actualidad es que los mecanismos de control han rebasado, en mucho, a la denominada autonomía de gestión. No existe el equilibrio que se pretendía, en la exposición de motivos de la Ley de Entidades Paraestatales, entre ambos aspectos, lo cual incide en el funcionamiento de la administración pública descentralizada. Para lograr la autonomía de gestión que las entidades paraestatales requieren, los principales factores a considerar deben ser técnicos, financieros y funcionales. Es decir, de qué forma estos distintos elementos pueden orientarse y coordinarse para ser verdaderamente operativos y dirigirse al cumplimiento de los objetivos de cada entidad administrativa.

Ahora bien, estos puntos de vista deben estar estrechamente vinculados. Sólo la compatibilidad entre la autonomía estructural y la técnica pueden incidir en una adecuada funcionalidad de cada entidad.

III.1 Autonomía estructural

Para cumplir con los fines que la ley o su decreto de creación les otorga, las entidades deben contar con una autonomía estructural, que les da poder propio de decisión en los asuntos que se les encomiendan.

Esta autonomía estructural se concretiza en un órgano de gobierno. Para que esta autonomía sea real, se requiere que atienda a las siguientes características:

A) Respecto a su integración: 1) deben participar diversos representantes de la entidad, siempre y cuando estén involucrados directamente en el campo de actividad específica de la misma; y, 2) considerar mecanismos adecuados para la toma de decisiones,⁸ los cuales deben responder a las características técnicas de cada órgano descentralizado.

B) Respecto a sus miembros: 1) deben ser directivos altamente calificados con capacidad ejecutiva y

⁶ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 14ava edición, México, Porrúa, 1988, T. I, p. 733.

⁷ *Ibid.*, p. 727.

⁸ Estos mecanismos dependen de la naturaleza y objetivos de cada entidad y pueden ser: órganos colegiados; asesorías externas o internas; dictámenes técnicos y similares.

clara comprensión social, que asuman plenamente la responsabilidad en la emisión de sus opiniones; 2) puedan incluir consejeros externos; y, 3) los representantes de las dependencias de control y cabeza de sector deben tener facultades decisorias y ejercerlas.

C) Respecto a los asuntos que trata el órgano de gobierno: 1) sus decisiones deben ser resolutivas; 2) no deben ser asuntos que no sean estratégicos y prioritarios; y, 3) evaluar las acciones, en el caso que sea necesario hacerlo.

D) Respecto del funcionamiento de los órganos de gobierno: 1) se debe sesionar atendiendo a las necesidades de cada entidad en particular; y, 2) se evaluarán resultados y se determinarán medidas correctivas que les permitan desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad.

Para el adecuado funcionamiento del órgano de gobierno se deben tener en cuenta aspectos cualitativos, no siempre cuantitativos. En efecto, las entidades de servicio institucional realizan actividades no siempre medibles en términos de rentabilidad financiera, ya que tienen a su cargo una función social, misma que deben resolver de manera eficiente y destacando sus fines.

III.2 Autonomía técnica

Ésta es definida por André Buttgenbach, de la siguiente forma:

“La autonomía técnica del servicio público reside en el hecho de que aquellos que se benefician, no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son, en principio, aplicables a todos los servicios centralizados del Estado”.⁹

La autonomía técnica de ninguna manera significa independencia.¹⁰ La administración pública cuenta con vínculos constantes que mantienen el control sobre la unidad política. Ésta se encuentra estrechamente ligada con las finalidades de cada entidad; así mismo, se debe tomar en consideración la forma jurídica que adquieren las entidades para cumplir con dichos objetivos.

⁹ André Buttgenbach, *Manual de droit administratif*, citado por Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 730.

¹⁰ Lo que sí sucede con los denominados órganos constitucionales autónomos, tan en boga en nuestro derecho administrativo actual, como es el caso del Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Tribunal Federal Electoral, por mencionar algunos ejemplos.

Los aspectos técnicos, en consecuencia, se modifican dependiendo de las peculiaridades de cada entidad de la administración pública descentralizada. De esta manera, la reforma y mejora a la autonomía de gestión no puede realizarse en un solo acto administrativo; por su complejidad, tiene que efectuarse de manera progresiva, ya que se deben atender las necesidades propias de cada entidad, en lo particular.

En la actualidad, la autonomía técnica es una de las características fundamentales dentro de la autonomía de gestión. En efecto, por el nivel de especialidad de cierta acción administrativa se procede a crear una entidad, dedicada a una actividad estratégica y prioritaria, que no puede desarrollar, por su naturaleza de especialidad, la administración pública centralizada.

Desde este punto de vista, el aspecto técnico y científico es uno de los principales motivos de existencia de una entidad en la administración pública descentralizada.

III.3 Límites a tomar en consideración para su regulación jurídica

Es importante tomar en consideración, las dos limitaciones fundamentales para la autonomía de gestión: a) el sistema nacional de Planeación Democrática contenido en nuestra Constitución y la Ley de Planeación; y, los aspectos jurídicos.

III.3.1 El sistema de Planeación

Este sistema tiene como finalidad principal el buscar el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país. Esto, con la finalidad de conseguir los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

En ese sentido, cabe destacar que la actuación de las entidades de la administración pública no se hace de manera libre ya que se debe cumplir, además de los objetivos establecidos en su ley o decreto de creación, con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales respectivos. En efecto, estos organismos públicos en ningún momento, pierden la naturaleza de coadyuvantes del Poder Ejecutivo Federal.

Las entidades paraestatales, desde esta perspectiva, deben cumplir de manera cabal con lo previsto en

¹¹ Sobre el particular, *Vid.* Artículo 2 de la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

los distintos ordenamientos de planeación. Son, un instrumento fundamental para la administración pública y su actuación se debe limitar al cumplimiento de los objetivos que la administración pública les señale.

III.3.2 Aspectos jurídicos

La autonomía de gestión tiene como una de sus finalidades la descentralización administrativa, así como la eficacia y la especialización técnica.

Sin embargo, si no se regula de manera adecuada, la descentralización llevada a sus extremos podría acarrear los siguientes problemas: a) rompería la unidad de la política, personalidad, patrimonio y presupuesto del Gobierno Federal, representando una "huída del derecho administrativo"; b) no respetaría la claridad del destino presupuestal; c) escaparía al control administrativo y legislativo; d) no contaría con un sistema financiero adecuado; e) su exceso destruye la unidad del Estado; y, f) pueden generar una ficción en cuanto a la descentralización.¹²

Sólo, si estas limitaciones son respetadas, se puede generar una adecuada regulación jurídica de la autonomía de gestión.

Otro aspecto a considerar sería una apropiada coordinación con las dependencias encargadas del control administrativo, así como con la dependencia "cabeza de sector", ya que de esta forma se evitaría la duplicidad de funciones y requisitos.

Para Gabino Fraga, los dos elementos que resultan fundamentales para la existencia de la autonomía son el otorgamiento de personalidad y patrimonio. Este autor considera que sólo con una autonomía estructural y técnica, puede hablarse de descentralización.¹³ En consecuencia, ambos aspectos deben ser fortalecidos para la consecución de sus objetivos.

IV Perspectivas actuales

En la actualidad, la administración pública descentralizada cuenta con finalidades distintas, tales como: "la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la

investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social";¹⁴ o de manera más reciente, para garantizar ciertos derechos.

Resulta evidente que la autonomía de gestión no puede ser igual en cada caso. La determinación de finalidades es una parte fundamental para establecer, principalmente, a la autonomía de naturaleza técnica. En cada caso, en consecuencia, los requerimientos autonómicos deben ser diversos.

La descentralización debe responder, en nuestra época, a principios técnico-científicos, sobre las siguientes bases: 1) Un orden jurídico especial que reduzca sus relaciones jerárquicas; 2) contar con los recursos necesarios para cumplir sus fines y poder disponer de ellos; y, 3) tener autonomía técnica suficiente para el cumplimiento de sus finalidades.¹⁵

El contar con órganos descentralizados con suficiente autonomía de gestión podría tener, entre otras, las siguientes ventajas: a) responder a un ideal técnico y científico, acorde a las necesidades actuales; b) contar con una burocracia especializada; c) que su presupuesto permita la canalización de recursos a sectores estratégicos o prioritarios; d) propiciar un contacto más directo con los ciudadanos; y, e) aplicar tanto instrumentos de derecho privado como de derecho público que le dan versatilidad a estas instituciones.¹⁶

Estas cualidades, que aún no han sido utilizadas de manera suficiente, son las que pueden otorgar una renovada utilidad a la administración pública paraestatal.

El principal problema de las entidades paraestatales se ha presentado en los mecanismos de control de su actuación jurídica y administrativa. Sobre el particular, sería conveniente afirmar que dicho control debe evitar la pulverización administrativa y favorecer una actividad eficiente, congruente y apegada a derecho.¹⁷ En el mismo sentido, el control administrativo no puede ser uniforme, debe atender a la naturaleza diversa de las instituciones paraestatales, no pueden ejercerse controles similares a entidades diversas.

Dentro de la idea de control se insertan mecanismos diversos como el autocontrol y la sectorización administrativa, que por sí mismos no implican complicación alguna. Sin embargo, si se tiene presente

¹² Estos comentarios son aplicables en la actualidad, no sólo a la descentralización administrativa, sino también, tal y como se ha señalado en la nota anterior a los órganos constitucionales autónomos.

¹³ Cfr. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 35ava edición, México, Porrúa, 1997, p. 200.

¹⁴ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 728.

¹⁵ *Ibid.*, p. 740.

¹⁶ *Ibid.*, p. 741.

¹⁷ Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios Jurídicos...*, p. 213.

que unidos a ellos se presentan sistemas de control adicionales, generados por las dependencias controladoras, entonces, sí se genera un conjunto de actuaciones administrativas que constriñen a las entidades paraestatales. Estos problemas también inciden directamente sobre la autonomía de gestión de las diferentes entidades. Desde esta perspectiva, deberán revisarse los diferentes mecanismos de control para evitar repeticiones o, peor aún, controles innecesarios.

En el mismo sentido, debe efectuarse un nuevo planteamiento sobre la actuación de las coordinadoras de sector, ya que en la práctica no ejercen sus actividades de manera coordinada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El control administrativo actual, no favorece la autonomía de gestión de la administración pública descentralizada.

Sobre el control de naturaleza jurisdiccional, resoluciones recientes de la corte han modificado el criterio de autoridad, a grado tal que, cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, que afecte los intereses de los particulares puede cometer violaciones a los derechos fundamentales.¹⁸ Con este nuevo criterio, la administración pública paraestatal tiene ya un doble control, el administrativo y el jurisdiccional. Es bueno que esto sea así, pero ¿cuándo se actualizarán los criterios de autonomía de gestión?

Para que estos criterios sean determinados se requiere tomar en consideración los grandes objetivos de las entidades paraestatales: a) el fortalecimiento del Estado, toda vez, que son fundamentales para la dirección de un esquema político y económico de desarrollo; b) el aprovechamiento de bienes de propiedad pública, lo cual tiene una especial importancia en nuestro país, por la exclusividad de la nación en cierto tipo de bienes como el petróleo, la minería radioactiva, la electricidad y otros más considerados como prioritarios; c) el mejoramiento de la eficiencia administrativa, puesto que buscan dotar a una actividad del Estado con la organización administrativa más afín a su naturaleza, a las condiciones del mercado, a la manera en que obtendrán su capital, al tipo de recursos humanos con los que

contará y a sus objetivos a cumplir;¹⁹ d) la democratización de la administración pública, toda vez que en muchas de las entidades se permite la participación de la sociedad en la toma de decisiones de las mismas; y, e) el apoyo a la empresa privada, puesto que son útiles para suplir las deficiencias sociales y económicas del sector privado.²⁰

Todos estos grandes objetivos deberán tenerse en cuenta para una adecuada reforma legislativa en la administración pública descentralizada.

V Una propuesta de reforma legislativa

En un primer momento bastaría con una reforma al artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en la que se incluyan de manera más clara la definición y los mecanismos mínimos para que exista una autonomía de gestión.

De esta forma, una nueva redacción de dicho artículo podría ser la siguiente:

La autonomía de gestión es la facultad de ejercicio de atribuciones y funciones de decisión para la consecución, por parte de las entidades, de las finalidades que la ley les otorga.

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública. Las entidades paraestatales deberán responder a las necesidades de orden científico y técnico que en cada caso requieran para la consecución de sus objetivos. Para dar cumplimiento a lo anterior, la cabeza de sector y los órganos controladores deberán tomar en cuenta los fines que persiga cada entidad y actuar en consecuencia.

De ninguna manera se aplicarán mecanismos de control de manera analógica. En el mismo sentido, los procedimientos no pueden ser excesivos para no entorpecer la eficiencia y objetivos de las entidades públicas. La autonomía de gestión y el control administrativo deberán regularse y aplicarse de manera armónica.

¹⁸ Sobre el particular, véase la resolución al Amparo en Revisión 1195/92 publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo V, febrero de 1997, p. 119. Así como el libro: *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena Época)*, 2a. edición, México, Poder Judicial de la Federación, 2000, p. 64.

¹⁹ Cfr. Francisco Ruiz Massieu, *La Empresa...*, p. 108.
²⁰ *Ibidem.*, pp. 105-124.

La autonomía de gestión deberá responder al cumplimiento de alguno o algunos de los siguientes objetivos: fortalecimiento del Estado; aprovechamiento racional de bienes de propiedad pública; mejoramiento de la eficiencia administrativa; democratización de la administración pública y apoyo a la iniciativa privada".²¹

En el mismo sentido, se sugiere incluir un segundo y tercer párrafos al artículo 14 de la misma Ley, en el que se establezca lo siguiente:

Art. 14...

Además del objeto señalado en las fracciones anteriores, todo órgano descentralizado deberá contar con la autonomía estructural y técnica suficiente para el cumplimiento de las finalidades que la ley les otorgue.

En la actuación de los órganos descentralizados se deberán cumplir las políticas y principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas sectoriales respectivos.

Además de lo anteriormente propuesto, debe estudiarse la posibilidad de que por las necesidades de la nueva administración pública federal se requiera de una nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales que simplifique y coordine el actuar administrativo de las distintas entidades de la administración pública federal.

Esta necesidad se haya fortalecida por las nuevas exigencias de la sociedad mexicana. En efecto, existen sectores que tradicionalmente se constreñían a la prestación de un servicio público y ahora, su actuación se hace extensiva a la prestación de cierto tipo de derechos.²²

Esto es importante ya que ciertos derechos que anteriormente eran considerados como meramente programáticos, es decir, que con implicaciones únicamente para el Estado, en el sentido de generar obligaciones exclusivamente para la administración pública; en la actualidad se han convertido en verdaderamente vinculantes, generando verdaderos derechos subjetivos para los particulares, convirtiéndose

en derechos concretos válidos ante las autoridades civiles y jurisdiccionales.

Esta nueva realidad genera la necesidad de revisar, desde el punto de vista técnico, la totalidad de las entidades federales.²³ En el mismo sentido, hay ciertas instituciones que requieren de una nueva orientación, desde el punto de vista económico, me refiero especialmente, a las denominadas áreas estratégicas de la economía.

VI Conclusiones

La autonomía de gestión, para que sea funcional, debe encontrarse en equilibrio con los mecanismos de control administrativo.

La autonomía de gestión puede tener características comunes a todos los órganos descentralizados, generalmente desde el punto de vista estructural; pero también, debe atender a las características propias de cada organismo, las cuales responden a las finalidades que la ley les otorga. Es decir, los aspectos técnicos se modifican y no son fácilmente generalizables. Por esa razón, una reforma a la autonomía de gestión no puede ser inmediata sino progresiva.

La reforma inmediata puede efectuarse a la Ley Federal de Entidades Paraestatales incorporando elementos más claros para la autonomía de gestión, desde el punto de vista orgánico o estructural; en lo que concierne a la autonomía técnica, esta sólo puede hacerse de manera progresiva ya que atenderá a las necesidades de cada entidad.

Desde este punto de vista, se recomienda que el Ejecutivo Federal mantenga grupos de trabajo permanentes, en los cuales, se discutan constantemente los mecanismos de coordinación administrativa, así como los mecanismos de autonomía de gestión, desde el punto de vista técnico, más acordes con la realidad nacional.

La solución al problema de la autonomía de gestión a un mediano plazo, por las nuevas necesidades de la sociedad mexicana, será la promulgación y cumplimiento de una nueva legislación para el sector paraestatal. Lo anterior, toda vez, que las entidades públicas están siendo rebasadas por una sociedad cada día más exigente y participativa.

²¹ Las cursivas son nuestras y marcan la propuesta de reforma.

²² Como ejemplo de lo anterior, se encuentran las instituciones de salud pública, ya que con una reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia, se ven obligadas a tratar de manera casuística a cada uno de sus pacientes. Sobre el particular, véase Suprema Corte de Justicia, *op. cit.*, p.223, la resolución denominada "La garantía constitucional de protección de la salud incluye el derecho a recibir los medicamentos necesarios para el tratamiento de una enfermedad".

²³ Retomando el ejemplo anterior, ¿el sector salud tendrá los suficientes recursos para atender casuísticamente a cada uno de sus pacientes?

Bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. 35ava, edición. México, Porrúa, 1997, 506 pp.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana*, México, Limusa, 1981, 294 pp.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho sobre México*, México, Instituto

Nacional de Administración Pública, 1980, 240 pp.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 14ava, edición, México, Porrúa, 1988, 2 vols.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2a, edición, México, Poder Judicial de la Federación, 2000, 246 pp.

Varios autores. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4a, edición, México, Porrúa/UNAM, 1991, 4 vols.