

LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL *

Carlos CASILLAS VÉLEZ

El tema sobre el cual les hablaré durante los próximos minutos es uno de los de mayor actualidad e interés para la mayoría de los mexicanos. Es un tema sumamente extenso como para tratar de agotarlo en una ocasión como ésta, así que trataré de los aspectos fundamentales solamente.

Se pueden sumar por decenas las obras referentes al concepto de la Soberanía, la cual ha sido estudiada y analizada por muchos estudiosos del Derecho y de la Filosofía desde diversos puntos de vista.

Sin embargo, para el efecto del tema a tratar, me referiré a la Soberanía en cuanto que es uno de los elementos que configuran al Estado. Vista así, la Soberanía comprende tres facultades principales:

La Independencia ante el exterior, el Dominio pleno en lo interno y el Sometimiento de las personas y las cosas dentro del territorio.

Principio fundamental para los estados lo es la plena independencia en el ámbito internacional. Sin embargo, el Estado y su Poder Soberano se encuentran en nuestros días, tensionados por diversos factores.

Existen fuerzas asociantes internacionales que le dan un contenido distinto a la Soberanía y la someten a nuevas exigencias.

Varios elementos apuntan hacia esa dirección, éstos son:

1. Las necesidades mundiales que obligan al señalamiento de acciones concertadas y de sistemas de cooperación más estrechos tales como: el hambre, la explosión demográfica, los asentamientos humanos, la desertificación, la seguridad ecológica, la prohibición y limitación de las pruebas nucleares, la guerra, son factores que fuerzan la evolución de un sistema de soberanías aisladas hacia la consolidación de un régimen de orden público universal que contenga a las políticas unilaterales.

* Ponencia presentada en la Ceremonia de Ingreso a la Academia Mexicana de Derecho Internacional, en el Auditorio "Jaime Torres Bodet" del Museo Nacional de Antropología e Historia, el día 17 de Octubre de 1984.

2. La necesidad de emprender proyectos de integración económica en sus distintas fases para afrontar los desafíos modernos del desarrollo.

3. La imposición de políticas y soluciones por modelos como el capitalista que cuenta con un circuito de instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT, los cuales en la práctica, vulneran las decisiones soberanas de los Estados, para dirigir su desarrollo de acuerdo con los intereses y necesidades de los países capitalistas.

México está inmerso en ese espectro de fuerzas y tendencias encontradas. Sigue apegado a la Soberanía estatal tradicional, por la sencilla razón de que es vigente como fuerza política defensiva para oponerse a las tendencias asociantes negativas.

También en los países comunistas se sufren efectos similares, aunque por causas distintas, derivadas de su doctrina.

Por otra parte, la afirmación de la autoridad interna y el sometimiento de las personas y las cosas a las competencias domésticas, han sido facultades paralelas al significado extenso de la soberanía.

El principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, y el sometimiento a los tribunales nacionales son ejemplos de sobra conocidos sobre este tema.

Lo evidencia la Cláusula Calvo reconocida en el Artículo 27 Constitucional y en la Doctrina Carranza de 1918.

La parte medular de este estudio la constituye el hecho de poder determinar hasta dónde un organismo como el FMI, a últimas fechas ha limitado, e inclusive vulnerado, la Soberanía de los Estados, principalmente de aquellos que se encuentran en alguna etapa de desarrollo y que tienen grandes problemas por su deuda exterior.

Considero importante hacer un breve repaso al origen y funciones del FMI, antes de pasar al análisis de su influencia actual en el mundo financiero. El Fondo Monetario Internacional fue creado hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, por países que reconocieron que la competencia ruinosa en el terreno comercial y cambiario de los años treinta, había acentuado los efectos mundiales de la gran depresión. Para evitar una repetición de estos hechos, casi 50 países se unieron en 1944 para fomentar la cooperación monetaria internacional y de este modo estimular la expansión del comercio exterior, propiciando un nivel de empleo más elevado y una mejor situación económica en todos los países miembros.

El Fondo constituye un foro internacional permanente en el que los países pueden intervenir con el fin de coordinar sus políticas económicas y financieras. Este organismo se ocupa no sólo de los problemas

particulares de cada país, sino también del funcionamiento del sistema monetario internacional, centrando sus esfuerzos en la formulación de políticas y estrategias mediante las cuales los países miembros colaboren entre sí con el fin de estabilizar el sistema financiero mundial y lograr un crecimiento económico sostenido.

Para lograr sus objetivos, el Fondo desempeña funciones normativas y financieras. Al adherirse al Fondo, los países miembros contraen la obligación de observar un conjunto de normas de comportamiento económico. Se comprometen a cooperar con la institución y entre sí, para implantar regímenes cambiarios ordenados, promover la estabilidad de los tipos de cambio y para evitar la imposición de restricciones que puedan ser contrarias a la prosperidad nacional e internacional. El FMI vigila el cumplimiento de estas obligaciones por los países miembros, los cuales pueden elegir libremente el régimen de cambios de su preferencia, pero tienen la obligación de supervisar la política cambiaria que aquellos apliquen, así como el funcionamiento del sistema monetario internacional. Puesto que un código de conducta no puede por sí solo impedir la aparición de desequilibrios de pagos, el Fondo mantiene también un volumen considerable de monedas con las que contribuye a financiar los desequilibrios transitorios de pagos de sus países miembros.

Esta asistencia financiera, facilitada con carácter temporal y sometida normalmente a ciertas condiciones, permite que los países miembros corrijan sus desequilibrios de pagos sin tener que recurrir a restricciones comerciales y de pagos que se han comprometido a evitar. Los países miembros asumen la obligación de efectuar sus reembolsos al Fondo y, en consecuencia, los recursos de éste los emplean en forma rotativa los países que necesitan asistencia.

El Fondo proporciona también asistencia técnica a los países miembros con el fin de ayudarles a mejorar la gestión de sus economías.

A fin de que el Fondo pueda desempeñar sus funciones, los países miembros le proporcionan continuamente, amplia información económica y financiera, como obligación derivada de la condición de miembro, y el Fondo celebra, a su vez, consultas con cada uno de sus miembros sobre la situación económica respectiva. Por lo tanto, el Fondo cuenta con la información necesaria para ayudar con prontitud a los países miembros en la tarea de formular medidas correctivas o preventivas de los problemas relativos a la balanza de pagos.

Dadas sus responsabilidades con respecto al sistema de pagos internacionales, el Fondo se interesa de manera especial por la liquidez mundial, es decir, el nivel y la composición de las reservas de que

disponen los países miembros para hacer frente a sus obligaciones de comercio y de pagos.

Desde su creación, hasta comienzos de los años setenta, el Fondo fue el supervisor de un sistema de tipos de cambio basados en paridades fijas, sistema que se derrumbó ante los desequilibrios cada vez mayores de la economía mundial.

Desde marzo de 1973, el sistema monetario se ha caracterizado por la flotación generalizada de las monedas de los países industrializados con mayor participación en la economía mundial.

El periodo más reciente se ha caracterizado también por el débil crecimiento económico y las elevadas tasas de inflación. A partir de mediados de los años sesenta, los esfuerzos del Fondo se han centrado en fomentar y contribuir al proceso de ajuste de los países miembros, tanto industrializados como en desarrollo, con el fin de restablecer las condiciones necesarias para un crecimiento estable de la producción y una nueva expansión del comercio internacional.

El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional ha tenido una participación muy activa en los últimos meses, llegando a cuestionar inclusive, las opiniones de los representantes de gobiernos de países deudores.

Este funcionario llegó a plantear la pregunta siguiente:

¿Impone el FMI la austeridad económica?

Son importantes las explicaciones que da el señor De Larosiere para contestar esa pregunta, ya que aclaran muchas dudas sobre la intervención del Fondo en la economía mundial y, consecuentemente, en la limitación de la Soberanía de los Estados.

Señala que, en primer lugar, el ajuste económico es ineludible.

Ningún país puede vivir indefinidamente a un nivel superior al de sus medios. Muchos países han agravado su situación al postergar las correcciones económicas que era necesario efectuar ante la crisis del petróleo y la recesión mundial. Muchos pensaron que era posible aplazar esas medidas de ajuste, recurriendo al crédito externo. Todos hemos visto cómo la crisis de la deuda externa ha dejado a estos países, incluido México, en una situación aún más delicada, cuyas consecuencias tienen ahora que asumir.

Cuando un Estado ya no puede recurrir al endeudamiento externo para postergar el ajuste, como ocurre hoy en muchos países, ¿qué ocurre si no adopta medidas de corrección económica? En este caso, el ajuste se produce de todos modos, pero sin respaldo exterior y de manera desordenada.

Un proceso de este tipo se caracteriza a menudo por restricciones drásticas de la importación y una fuerte inflación.

Ahora bien, la experiencia indica que la combinación de restricciones a la importación e inflación provocada por la falta de disciplina fiscal y monetaria, lleva a los países en cuestión a una continua degradación del empleo y de la producción. En consecuencia, la falta de ajuste (en el sentido de no lograr una mejor utilización de los instrumentos de política económica para distribuir con mayor eficacia los recursos), no constituye una buena solución a los problemas de empleo y crecimiento económico a largo plazo. En segundo lugar, el ajuste, como lo concibe el FMI, no es sinónimo de menor crecimiento ni de regresión económica. A menudo se ha caracterizado al Fondo como una institución que preconiza un retroceso económico.

Esta descripción y calificación la hacen regularmente los países con graves problemas internos de control económico y que necesitan responsabilizar a algún extraño para justificarse ante su pueblo.

Esto puede verse claramente si se recuerda que la crisis de crecimiento económico que atraviesa América Latina comenzó antes de la intervención del FMI en cada uno de los países afectados. Este organismo internacional empezó a intervenir en los países latinoamericanos, de manera más clara y definitiva, a partir de 1983, en tanto que los primeros indicios de retardo en el crecimiento económico datan de los años 1981 y 1982. No son pues, las recomendaciones del Fondo las que han detenido la expansión económica de América Latina, sino las repercusiones de la recesión mundial, agravadas por la persistente inadaptación de la política económica y el excesivo endeudamiento externo.

El objetivo de los programas del Fondo es lograr un mayor equilibrio en la balanza de pagos a mediano plazo y una utilización más eficaz de los limitados recursos de estos países, mediante una serie de medidas e incentivos destinados a generar más ahorro interno, más inversión y más exportación. En tercer lugar, si bien estos programas entrañan sacrificios, la austeridad que se deriva del ajuste debe compararse con las demás opciones. Si no se adoptan estas medidas, encaminadas a establecer un mejor equilibrio del sector externo y consolidar la disciplina en materia de crédito y presupuesto, ¿qué puede esperarse con respecto al crecimiento económico y el empleo?

Los estudios realizados por el Fondo, además de las experiencias en este campo, indican que la estructura económica se deteriora al no adoptarse las medidas correctivas con oportunidad. La austeridad, vinculada a los programas que financia el Fondo, debe compararse,

para determinar sus efectos positivos, con la austeridad que se desprendería de la falta de ajuste, la cual por definición, no estaría respaldada por los recursos del Fondo ni por el financiamiento en el cual esta institución actúa como agente catalizador. Es evidente que este financiamiento alivia la carga del ajuste en los países con problemas graves de deuda exterior.

En cuarto lugar, en lo que respecta al costo social de los programas de ajuste, toda acción encaminada a equilibrar la balanza de pagos entraña cierto costo, puesto que dicha acción tenderá a reducir la absorción de recursos externos. Sin embargo, aquí se plantea una interrogante: una vez que se han sumado todos los recursos provenientes del exterior con que puede contar un país durante un año determinado, tales como ingresos derivados de exportaciones, por prestación de servicios, ayudas bilateral y multilateral, asistencia del Fondo Monetario Internacional, financiamiento de los bancos en forma de reprogramación de la deuda externa y nuevos aportes, etcétera, ¿acaso el problema no consiste en adoptar medidas que permitan, con la menor tasa de inflación posible, asignar esos recursos de la manera más eficaz, a fin de restablecer una situación viable de balanza de pagos? Estas medidas tienen un costo social, pero la distribución de ese costo entre las diferentes capas sociales no compete al Fondo, sino que depende de las decisiones que tomen los propios gobiernos.

A menudo se dice que los programas del Fondo atentan contra los grupos menos favorecidos de la población, pero no se dice que la repartición del esfuerzo y sacrificio entre las diferentes capas sociales, entre las diversas categorías de gasto público (crecimiento desmedido de la burocracia, programas sociales paternalistas, inversión productiva o gasto corriente y los impuestos directos e indirectos), es un asunto que deciden los gobiernos. Y además, generalmente no se subrayan las decisiones tomadas en este terreno, pretendiendo trasladar la responsabilidad al Fondo, mediante campañas publicitarias para salvar el prestigio y la responsabilidad de los funcionarios del gobierno.

En quinto lugar, en lo que respecta a las consecuencias de ajuste del tipo de cambio de la moneda, en cuanto a los efectos que tiene entre los grupos menos favorecidos de la población, éstas varían según el caso.

No hay un modelo único. Hay países en los que la devaluación de la moneda nacional, a menudo preconizada por el Fondo en el marco de sus programas de ajuste, resulta ventajosa para los grupos sociales menos favorecidos. Esto es más notorio en los países que tienen una agricultura importante orientada a la exportación.

La sobrevaloración de la moneda nacional que caracteriza a veces a estas economías, impide que los pequeños agricultores, que son los que producen las materias primas agrícolas, resulten beneficiados por los precios ventajosos en moneda nacional que originaría un tipo de cambio competitivo.

Esta sobrevaloración de la moneda puede proteger, en cambio, a los grupos sociales más favorecidos que viven en ciudades y que, naturalmente, se verían afectados por el encarecimiento de los productos de consumo importados. Por lo tanto, se debe ser muy prudente en el análisis social de los efectos de una devaluación en los sectores menos favorecidos de la población.

A continuación, pasaré al análisis y comentarios de algunos casos específicos de países con problemas económicos, entre ellos México, los que, por razón de su muy elevada deuda externa, han debido recurrir al FMI para tratar de aliviar su crisis.

El momento es propicio para referirme a la recién terminada Trigésimo Novena Asamblea Anual Conjunta del FMI, a la cual asistieron los representantes de la banca internacional. Esta presencia es significativa ya que a últimas fechas se ha convertido en mandante del Fondo.

Las esperanzas que tenían los países en vías de desarrollo para resolver sus problemas durante dicha asamblea, se vieron frustradas ya que no sólo se aplazaron las soluciones a los problemas planteados, sino también las discusiones en torno a ellos.

Esta situación se pretende desahogar y resolver durante la reunión especial del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial, la cual se espera celebrar en abril de 1985.

A pesar de esto, algunos países de los más endeudados, han logrado aminorar las presiones que venían sufriendo en rubros tales como el económico, financiero, social y político.

La intención de crear un club de deudores se vio frustrada en virtud de las hábiles acciones emprendidas por los bancos acreedores.

No hay duda de que los banqueros internacionales han disuelto, aunque de manera temporal, cualquier intento de unión de los países deudores.

Varios meses atrás el aumento de las tasas de interés, la caída de los precios internacionales de las materias primas y el proteccionismo de los países industrializados, habían orillado a los principales países deudores, a desafiar los designios del FMI y de los bancos acreedores.

Por primera vez desde 1982, año en que se declaró el colapso financiero mexicano, el fantasma de una suspensión de pagos por parte de

los países deudores latinoamericanos ha quedado diluido. El tono de las declaraciones y los objetivos para combatir la crisis de los países endeudados ya ha cambiado.

Del desacato pasaron a la negociación, para finalmente terminar en la resignación. Esta es la prueba más clara de hasta dónde se ha limitado la soberanía de estos Estados.

Dos estados de ánimo se pudieron apreciar entre la primera reunión de países deudores, realizada en Cartagena, Colombia, y la segunda en Mar del Plata, Argentina. En esta última, tres de los países representados, México, Brasil y Venezuela, ya no mostraban la ansiedad que padecían durante la primera reunión. Los tres ya habían conseguido o estaban por firmar acuerdos con sus acreedores.

Después de la reunión de Cartagena, el tono de las declaraciones de los países deudores puso en estado de alerta a la banca internacional, respecto a una posible suspensión de pagos.

El problema era general, además de las consecuencias sufridas en el ámbito interno, los problemas del endeudamiento se manifestaron de diferente forma y magnitud en los países deudores latinoamericanos.

Mientras las economías de países como Brasil y Argentina se estaban contrayendo en 1981, México se encontraba en pleno auge, con un crecimiento anual del 8%, lo cual le permitía llegar en mejores condiciones al momento del derrumbe regional de 1982.

Debido a que las importaciones mexicanas crecieron rápidamente entre 1981 y 1982, casi en un 20%, fue fácil reducirlas cuando se presentó la crisis. En cambio, para Brasil, Argentina, Honduras y otros países del área, las compras al extranjero estaban casi detenidas.

Mientras los intereses sobre la deuda exterior de México consumían el 36% de sus ingresos por exportaciones en 1982, Brasil, Argentina y Chile utilizaban casi el 50% de sus exportaciones para el pago de sus réditos.

En el renglón de las exportaciones, México aventajaba a la mayoría de los países de América Latina. No solamente contaba con grandes reservas de petróleo, sino que además, podía llevar a cabo ventas fáciles en la frontera con los Estados Unidos.

Además, ningún otro país deudor recibió tanta ayuda en los momentos más tensos de la crisis, un préstamo de mil millones de dólares contra futuras entregas de petróleo y mil millones de dólares más para la compra de alimentos.

El Gobierno argentino había entrado en un enfrentamiento áspero con el FMI, ya que declaraba que... "no aplicaría las recetas recesivas

para ajustar su economía". Insistían en un incremento real del ingreso y del Producto Nacional Bruto.

Venezuela, por su parte, argumentaba que era el país de la región con menos desequilibrios económicos y más posibilidades de pago.

Brasil también tuvo dificultades para renegociar sus adeudos.

El gasto estatal, los desequilibrios en sus cuentas externas y la inflación, no era precisamente lo que deseaba el FMI.

Por otra parte, México se convirtió en un ejemplo de buen deudor, es decir, de eterno pagador. El Gobierno aplicó un severo y drástico programa de austeridad, cumpliendo al pie de la letra con las exigencias de los bancos acreedores. A pesar de esto, se unió al resto de los países latinoamericanos para exigir condiciones más favorables en el pago de la deuda.

El temor de los bancos acreedores se acrecentó. Había que desarticular el proceso de unión de los deudores.

Así como México fue el primero en entrar en crisis por razón de su injustificable endeudamiento externo, también fue el primero en recibir la "benevolencia" de los acreedores. Según un acuerdo inicial, la suma de 48,500 millones de dólares que vencía entre 1985 y 1990, se reprogramó para ser liquidada en un periodo de entre 10 y 14 años. Desde luego, en todos esos años se seguirán pagando los intereses correspondientes.

Además, se persuadió a los bancos acreedores para que no cobraran la comisión por reestructuración, la cual en el caso de la deuda de México ascendería a 500 millones de dólares.

Luego siguió Venezuela, que logró nuevas condiciones para el pago de su deuda exterior de poco más de 37,000 millones de dólares.

Brasil llegó a un acuerdo con el FMI y, después de nueve meses de negociaciones, firmó un acuerdo de renegociación de su deuda.

Así se desmanteló la posible unión de deudores. Hoy, los países deudores latinoamericanos están resignados aplicando las condiciones y estrategias impuestas por el FMI.

El FMI se ha convertido en el principal vigilante de las economías internas de los países deudores.

Esta situación de vigilancia se hará más palpable de aquí en adelante debido a las recientes modificaciones hechas al Artículo 4o. del Convenio Constitutivo del FMI, ya que se han ampliado las facultades de ese organismo para supervisar en forma más estricta las políticas económicas de los países miembros.

Antes de esas modificaciones, los países debían mantener consultas

con el FMI, respecto a sus políticas cambiarias, entre otros rubros. Sin embargo, en la práctica nunca se realizaban esas consultas.

Las reformas al Artículo 4o. introducen un sistema de supervisión más estricto, previendo que los países tendrán que realizar consultas semestrales con el FMI respecto a su política cambiaria.

Este nuevo mecanismo será el medio idóneo por el que los bancos internacionales podrán asegurarse de que los países deudores cumplan con las obligaciones financieras impuestas. Es de hacerse notar que este proceso de mayor y más estricta vigilancia no será aplicado a los países acreedores.

En casos específicos de países como México, lo anterior implica que, aun cuando se termine de aplicar el llamado "Convenio de Facilidad Ampliada", el FMI mantendrá una política de supervisión constante y estricta sobre el desarrollo de sus políticas económicas.

Esa consulta permanente entre el FMI y el Gobierno Mexicano se llevará a cabo por medio de los Programas Financieros anuales que prepara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para presentar ante el Congreso de la Unión, y el mecanismo de supervisión podrán ser los mismos reportes que se deben presentar trimestralmente ante el mismo Congreso.

Con todo lo anterior podemos señalar que el FMI permanecerá por un largo período vigilando, supervisando, asesorando y corrigiendo la actuación financiera del Gobierno.

Específicamente, las políticas que deberán aplicarse indefinidamente son las relativas a la disciplina fiscal y al equilibrio de la balanza de pagos.

Los países en desarrollo no han presentado objeciones a estas reformas, las cuales de hecho son una aplicación de vigilancia supranacional sobre esos países, sin que haya simetría con los países industrializados.

Con estas reformas buscan los acreedores adelantarse a cualquier acción conjunta de los países deudores.

Es más, el mismo Director Gerente del FMI declaró en su discurso ante la Asamblea anual de ese organismo y del Banco Mundial, que:

"Los programas de ajuste que recomienda el Fondo no son una opción política, sino una obligación para la supervivencia de los países." No puede ser más clara la advertencia para los países deudores.

Los acreedores exigen a los gobiernos de los países deudores que se adhieran a un programa formal del FMI como una condición previa a la renegociación y alivio de la deuda externa.

De lo antes expuesto, llegamos a las siguientes:

CONCLUSIONES

PRIMERA. Aunque la doctrina señala que la Soberanía de los Estados les permite actuar con absoluta y plena libertad, actualmente ese concepto se encuentra limitado y no precisamente por voluntad de los propios Estados. Lo anterior se demuestra con la actuación subordinada de los países deudores, específicamente en el caso de haber apoyado las reformas al Artículo 4o. del Convenio Constitutivo del FMI, en vez de mostrar su desacuerdo durante la Asamblea anual recién celebrada y presentar una alternativa distinta.

SEGUNDA. Podemos asegurar que las reformas al precepto antes citado, que amplían las facultades del Fondo, responden a las necesidades de los países industrializados y no tanto a la búsqueda de un nuevo sistema monetario.

Con estas reformas se garantizan los intereses del sistema bancario internacional, el cual, antes de la crisis que vivimos, no contaba con mecanismos que garantizaran el cumplimiento de las obligaciones de los países deudores.

TERCERA. El estallido de la actual crisis financiera de los países en desarrollo se debió a varios factores, entre ellos, la elevación de las tasas de interés internacionales, la caída de los precios de las materias primas y las restricciones al comercio internacional.

Sin embargo, también influyeron de manera importante otros factores tales como: El uso indebido de los recursos captados, inclusive de aquellos provenientes de créditos externos, práctica que llevaron a cabo muchos países; el derroche en el gasto público y la ineficiencia, provocaron la aguda crisis de pago en la región.

CUARTA. Nunca antes la región latinoamericana había estado sometida, casi en su totalidad, a la presión simultánea del FMI.

Consecuencia de esta presión es el hecho de que los países vean limitada su Soberanía, ya que se les han impuesto estrictos programas económicos que deben cumplir forzosamente si quieren mantenerse en contacto con los países industrializados de los que depende también su desarrollo.

QUINTA. Nunca antes el FMI había tenido facultades tan amplias como las que ahora le han conferido sus mandantes, los bancos acreedores, manipulados por sus respectivos gobiernos.

SEXTA. Es innegable que la asistencia financiera ha sido siempre instrumento de presión y consecuentemente, arma efectiva para limitar y vulnerar la Soberanía de los Estados.

SÉPTIMA. Las negociaciones y solicitudes de nuevos préstamos y

mejores condiciones de contratación se mantendrán sujetas a la aplicación de estrictos programas de ajuste económico, lo reconozcan o no los gobiernos de los países deudores.

OCTAVA. En tanto no se combata de manera seria y efectiva la corrupción en los países deudores, difícilmente surtirán efectos positivos las medidas de emergencia y los programas financieros correctivos.

ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Fauzi HAMDAN AMAD

I. Introducción. II. Breves Consideraciones Político-Jurídicas. III. Formas de Organización Administrativa. IV. Concepto de Entidades Paraestatales. V. Entidades Excluidas de la Aplicación de la Ley. VI. El Principio de Autonomía de Gestión. VII. Régimen Aplicable a los Organismos Descentralizados. VIII. Régimen Aplicable a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. IX. Régimen Aplicable a los Fideicomisos Públicos. X. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de mayo de 1986 salieron publicados dos Decretos, el primero de los cuales reformó diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el segundo, relativo a la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales (en lo sucesivo la "LEY").

Las iniciativas de ambos ordenamientos legales provinieron del Ejecutivo Federal. Por lo que se refiere a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50) tuvieron por objeto determinar la naturaleza jurídica y formas de creación de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y otras instituciones asimiladas, así como los fideicomisos públicos.

Por lo que hace a la iniciativa de la LEY el Ejecutivo señala como propósito fundamental y troncal del nuevo ordenamiento legal encontrar la fórmula adecuada para que "...pueda responder de manera certera al pretendido y necesario equilibrio entre los dos elementos fundamentales en la conveniente existencia y desarrollo de las entidades públicas (correcto ejercicio de la autonomía de gestión y conveniente y oportuna tutela del Estado para mantener bajo control al sector paraestatal)".

Como finalidades de la LEY el Ejecutivo señala que tal regulación debe buscar como finalidades principales "...la necesaria normatividad que profile el marco de objetivos que deben alcanzarse; la existencia