

DERECHO ADMINISTRATIVO

HAWES, Catherine, "Nursing Home Reform and the Politics of Long Term Care", *P.S./ Political Science*, Washington, D.C., vol. XX, núm. 2, primavera de 1987, pp. 232-241.

Dentro del sistema de atención médica estadounidense, sin lugar a dudas los hospitales para convalecientes o casas de asilo para ancianos (*Nursing home*) son los que provocan más preocupación en todos los sectores.

El artículo que se reseña fue escrito por la investigadora Hawes, quien ha sido miembro del Comité Senatorial para la protección de los ancianos y ha fungido como miembro de la Comisión reguladora de este tipo de instituciones.

Durante el desempeño de ambas gestiones, la autora se dio cuenta que este tipo de instituciones corren el grave riesgo de desaparecer, bien sea por cuestiones presupuestales o bien por razones de índole eminentemente jurídica.

La autora comienza por hacer una descripción pormenorizada del gasto que representa para el erario público el apoyo y sostenimiento de este tipo de instituciones así como los grandes esfuerzos que se han emprendido para lograr una regulación normativa más adecuada a sus necesidades.

Sin embargo, y a pesar de que han sido calificadas como la "mancha negra" del presupuesto estatal, este tipo de instituciones han proliferado y con ellas una serie de problemas que cada día se agudizan. Los gastos de sostenimiento de las mismas han llegado a límites nunca antes imaginados.

El artículo que se reseña es una crítica objetiva a la política de largo plazo comprendida por el gobierno a fin de sostener a los asilos o casas de convalecencia.

De igual forma se cuestiona la calidad de los servicios que prestan y se concluye con una serie de propuestas para reformar la ley correspondiente en un plazo que no exceda de dos años.

La proliferación de este tipo de instituciones no es sino el resultado de una política gubernamental que año con año otorga una gran partida para el sostenimiento de los asilos; sin embargo, a la demanda de este tipo de instituciones también contribuyó la ciencia médica al avanzar y prolongar el promedio de vida de los estadounidenses.

La autora hace un detallado análisis sobre las causas que han motivado la falla en la política gubernamental con respecto al funcionamiento de casas de convalecencia o asilos de ancianos, y en su opinión el origen del problema radica en la forma como se ha regulado y normado su actuación. Señala que en un principio los recursos y apoyos económicos se destinan a instituciones que auxiliaban a niños desamparados, sin embargo surgen los asilos de ancianos, establecidos sobre el mismo esquema y pronto el auxilio gubernamental les es otorgado sin contar para tal efecto con una legislación adecuada.

Este problema se agudiza si tomamos en consideración el excesivo aparato burocrático que se encarga del control y supervisión de este tipo de instituciones y desde luego los poderosos intereses políticos que se encuentran en juego.

Así, tenemos un grave problema: por una parte existe una muy deficiente legislación y por la otra el equipo gubernamental encargado de supervisarlas y controlarlas, por lo general, es un equipo improvisado y no profesional. La autora señala con todo acierto que en la problemática que analiza se mezclan una serie de factores que impiden su correcta regulación: como el principal obstáculo, nos señala, se encuentra el escaso interés por llegar a regular esta situación. No existe la voluntad política si tomamos en consideración que los legisladores reciben fondos y apoyo para sus campañas políticas, precisamente de los grupos poderosos que en su mayoría son quienes operan este tipo de instituciones.

Así, concluye, el panorama no resulta nada alentador ya que se combinan un desinterés generalizado respecto del logro de una regulación efectiva y los poderosos intereses económicos que de cualquier modo buscan que la situación no cambie. Entonces, la perspectiva que tenemos enfrente no es nada favorable: mala regulación, inspecciones y control deficiente, mecanismos de operación anacrónicos que necesariamente se traducen en una bajísima calidad en los servicios que prestan los asilos de ancianos.

Concluye su estudio la profesora Hawes con un interesante análisis sobre las perspectivas de reforma que a corto y mediano plazos se observan, al tiempo que hace un exhorto a los congresistas para que se

decidan a actuar y legislar concretamente a beneficio de los ancianos de los Estados Unidos de América.

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ

KAMLET, Mark S. y MOWERY, David C., "Executive and Congressional Priorities, 1955-1981", *American Political Science Review*, Washington, D.C., vol. 81, núm. 1, marzo de 1987, pp. 155-179.

En el artículo que a continuación se reseña, los autores analizan y comparan las prioridades presupuestales del Congreso y del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos durante un lapso importante de la posguerra con el objetivo de entender mejor los efectos que tuvieron las condiciones económicas sobre dichas prioridades. Las prioridades presupuestales se miden como las porciones del producto nacional bruto correspondientes a los principales rubros del gasto federal en los presupuestos provenientes del proceso de políticas de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los autores centran su atención sobre tres cuestiones interrelacionadas: el grado en el que factores políticos y macroeconómicos influyen sobre las prioridades presupuestales; el grado de interdependencia entre los distintos componentes del presupuesto y entre el gasto y los ingresos; y en tercer término, las diferencias relativas a estos elementos entre los procesos presupuestales del Ejecutivo y del Congreso.

Los autores establecen que los resultados de los estudios sobre la interdependencia presupuestal dentro del Congreso y el Poder Ejecutivo contienen importantes implicaciones para las llamadas teorías incrementalistas de la actividad presupuestaria. La hipótesis incrementalista, que establece que las partidas de agencias individuales son independientes—hasta hace poco comprobadas básicamente por medio de modelos no implantados— no es apoyada por los resultados del estudio reseñado. De hecho, los resultados de la investigación sobre los procesos presupuestales del Congreso y del Ejecutivo combinados reflejan tanto presiones de gasto de arriba a abajo como de abajo hacia arriba.

De esta manera, la interdependencia presupuestal se muestra más claramente dentro del Poder Ejecutivo que en el Congreso, a juzgar por los resultados del gasto total y del gasto fuera de control.

Por otro lado, las diferencias entre las políticas presupuestales de los demócratas y los republicanos o entre distintas administraciones son,

en términos generales, modestas en comparación con las diferencias entre las políticas del Ejecutivo y del Congreso durante el periodo de la posguerra. De hecho, los resultados obtenidos sugieren que la separación del análisis de la conducta presupuestal del Ejecutivo de la del Congreso es extremadamente importante.

A manera de conclusión, es posible recomendar como de gran utilidad este artículo, especialmente en vista de que el control de la dinámica presupuestal tiene quizá mayor relevancia para ciertos países latinoamericanos cuyos problemas de deuda externa tienen una parte importante de su origen en las políticas presupuestales.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

LASSERRE, Bruno, "L'accès de l'administré aux dossiers de l'administration, l'expérience française", *Revue Juridique et Politique*, París, núms. 1-2, enero-junio de 1987, pp. 76-89.*

Después de Suecia y de Estados Unidos, Francia ha adoptado dos textos que consagran el derecho a la información; en efecto, la ley de 17 de julio de 1978, completada por la ley de 11 de julio de 1979, garantiza a toda persona la libertad de acceso a los documentos administrativos.

Estos textos presentan dos originalidades. Por una parte, convierten el derecho de acceso en una nueva libertad pública; modifican enteramente el estado del derecho anterior, al instituir un derecho general de acceso a los documentos administrativos, solamente limitado por un pequeño número de excepciones que la misma ley enumera. Por otra parte, el legislador ha decidido no confiar al solo juez administrativo el cuidado de velar por el respeto al nuevo dispositivo, sino que ha creado la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA), la que, a través de los avisos y consejos que emite, ha ido constituyendo poco a poco una jurisprudencia que supo convencer las administraciones.

1. *El administrado*. La ley de 17 de julio de 1978 (modificada por la del 11 de julio de 1979) establece el derecho de acceso no de todo "administrado" sino de "toda persona", es decir, de las personas físicas

* Ponencia presentada en el "Colloque de l'Institut international de droit d'expression française (IDEF)", celebrado en Luxemburgo, los días 25 y 26 de abril de 1986.

y de las personas morales de derecho privado (asociaciones, sociedades comerciales, sindicatos, etcétera) o de derecho público (colectividades, establecimientos públicos, etcétera).

A la persona que desea ejercer el derecho de acceso, no se le puede exigir ninguna condición de nacionalidad ni de residencia —con reserva de la aplicación de la ley de 16 de julio de 1980 que restringe la posibilidad de comunicar a autoridades públicas extranjeras documentos o datos administrativos de orden económico, comercial o técnico—. Por otra parte, el acceso a los documentos de carácter *no nominativo* no requiere que se justifique un interés. Al contrario, la persona que desea acceder a un documento *nominativo* deberá demostrar que está “concernida” por dicho documento.

2. *La administración.* El artículo 2 de la ley de 1978 enumera las colectividades o los organismos sometidos a la obligación de comunicar sus documentos. Se trata de los servicios del Estado, las colectividades locales (comunas, departamentos y regiones), los establecimientos públicos (administrativos, industriales o comerciales, científicos o culturales), y los organismos, aun de derecho privado, encargados de la gestión de un servicio público.

En su artículo 2, la ley de 1978 atribuye el carácter administrativo a los documentos que “emanen” de una de las colectividades u organismos arriba señalados. En cambio, las autoridades judiciales no tienen la obligación de comunicar al público los documentos que conciernen la ejecución del servicio público judicial (informe de policía judicial, acta de infracción, etcétera), pues no tienen el carácter de documentos administrativos.

3. *Los “expedientes” de la administración.* La ley de 1978 crea para las administraciones solamente la obligación de comunicar los documentos designados por el solicitante: no les impone dar informaciones ni proporcionar una documentación sobre un tema determinado.

Ya vimos que, en materia de derecho de acceso, la referida ley distingue los documentos no nominativos de los nominativos, pero no precisa el criterio de esta distinción. En cambio, la CADA ha estimado que revisten un carácter nominativo los documentos que encierran una apreciación o un juicio de valor sobre una persona física designada por sus nombres y apellidos. Así es como son nominativos y, luego, comunicables a los interesados: el expediente de un enfermo hospitalizado, la hoja de servicio de un funcionario o una encuesta social relativa a una familia.

La ley no establece distinción alguna entre documentos manuales y

documentos informatizados. Sin embargo —estima el autor—, al considerar el texto de 1978, relativa al acceso a los documentos de la administración, y la ley de 6 de enero del mismo año sobre la informática y las libertades, con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, puede deducirse que:

— El acceso a los documentos no nominativos está enteramente regido por la ley de 17 de julio de 1978, sean de carácter manual o informatizado.

— El acceso a los documentos nominativos está regido en principio por la citada ley, excepto si los documentos dependen de un archivo (*fichier*) —manual, mecanografiado o automatizado—: en este caso, el acceso se rige según las modalidades previstas por el texto de 6 de enero de 1978.

Por otra parte, para que sea comunicable, el documento debe necesariamente existir, pues el objeto de la ley de julio de 1978 no es el de obligar las administraciones a establecer documentos o estadísticas a solicitud del público.

4. *Los expedientes o documentos no comunicables.* Conforme al texto de julio de 1978, el derecho de acceso es la regla y el secreto la excepción; el principio es, pues, que todo documento administrativo es comunicable. Sin embargo, la administración podrá negarse a comunicar un documento únicamente cuando forme parte de las excepciones que enumera el artículo 6 del referido texto, es decir, cuando se trate de documentos que se refieren:

— al secreto de las deliberaciones del gobierno y de las autoridades responsables que dependen del Poder Ejecutivo;

— al secreto de la defensa nacional o de la política exterior;

— a la moneda y al crédito público, a la seguridad del Estado y a la seguridad pública;

— al secreto de la vida privada, de los expedientes personales y médicos;

— al secreto en materia comercial e industrial;

— a la investigación de infracciones fiscales y aduaneras; y

— de manera general, a los secretos que la ley protege.

En resumidas palabras, las excepciones, es decir, el secreto que instituye la ley, tienden a proteger a la vez los intereses públicos y los intereses privados.

5. *Modalidades de la comunicación.* Conforme al artículo 4 de la ley, el solicitante puede: a) ir a consultar el documento *in situ* —en este caso, la comunicación es gratuita—; b) recibir una fotocopia. —el

interesado deberá cubrir entonces los gastos de fotocopia y de envío del documento—.

6. *Procedimiento de solicitud de comunicación.* El interesado presentará una solicitud por escrito a la administración. Esta deberá contestar en el plazo de dos meses; cuando estime que el documento no es comunicable, tendrá que motivar su decisión; si no contesta en el plazo impartido, su silencio equivaldrá a una decisión de rechazo.

7. *Recurso contencioso contra una negación de comunicación.* La persona que se enfrenta con una negativa de comunicación —expresa o tácita— podrá presentar un recurso por exceso de poder ante el tribunal administrativo. Sin embargo, el interesado deberá acudir previamente a la CADA, quien emitirá, en el plazo de un mes, una opinión relativa al carácter comunicable del documento solicitado. Se notificará esta opinión tanto a la administración como a la persona interesada; cuando la administración decida mantener su negativa, el solicitante se presentará ante el juez administrativo. La sentencia es apelable ante el Consejo de Estado.

8. *Apreciación global del sistema.* Los cuestionarios dirigidos por la CADA a las administraciones —señala el autor— no han permitido obtener estadísticas significativas sobre la frecuencia de las solicitudes de comunicación. Lo cierto es que las solicitudes van multiplicándose, como lo demuestra el número de solicitudes de opinión o de consejo presentadas cada año a la CADA: 300 en 1979-1980, 440 en 1981-1982, 760 en 1983 y 1,025 en 1984-1985.

Según las estadísticas relativas a la actividad de la CADA, las personas físicas (o sea el 70 %) son quienes ejercen con más frecuencia el derecho de acceso. Entre las personas morales (el 30%), señalemos las asociaciones de consumidores, los grupos de defensa del ambiente, así como los sindicatos de funcionarios o de asalariados; en cambio, las empresas comerciales y la prensa utilizan poco el derecho de acceso.

Por otra parte, “es difícil caracterizar globalmente la actitud de la administración en cuanto a las solicitudes de comunicación”. Las administraciones más comprensivas parecen ser los servicios centrales de los ministerios, así como las comunas que tienen una larga práctica de la comunicación. Al contrario, el hábito del secreto cambia muy lentamente en los servicios exteriores de los ministerios, los establecimientos públicos y los organismos de derecho privado encargados de la gestión de un servicio público. Pero, de manera general, es preciso señalar que las administraciones obedecen en una gran proporción las opiniones de la CADA: el 91% de estas opiniones son acatadas por las

administraciones que aceptan de proporcionar al público los documentos cuya comunicación le había sido negada antes.

Además, la CADA ha formulado una serie de proposiciones tendentes a favorecer el ejercicio del derecho de acceso. Se trata, por una parte, de reducir a un mes el plazo impartido a las administraciones para contestar las solicitudes, y, por otra parte, de reforzar los poderes de instrucción de la propia Comisión. En fin, ésta estima oportuno que el legislador vuelva a examinar el conjunto de los textos que, en Francia, garantizan el derecho a la información, para asegurar una mejor cohesión del dispositivo global.

Monique LIONS

LOZOYA THALMANN, Emilio, "La cooperativa: una opción para el fortalecimiento municipal", *Estudios Municipales*, México, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, núm. 7, enero-febrero de 1986, pp. 13-19.

Una vez más es pródiga la ocasión para insistir en que la crisis económica por la que hoy atraviesa nuestro país resulta asaz propicia para el florecimiento del cooperativismo.

El presente ensayo nos señala, *aquí y ahora*, un claro y concreto sendero para el desenvolvimiento concomitante de la cooperativa y el municipio.

Ambos fenómenos se identifican por los tropiezos sufridos y por el anhelo de alcanzar solidez e institucionalidad en la vida nacional. La trascendencia de dichas organizaciones se considera indiscutible.

La reforma al código político mexicano en sus preceptos 25-28 y 115, acaecida a fines de 1982, motivó a Lozoya discurrir sobre la cooperativa como una opción para el fortalecimiento municipal.

Según el autor, la modificación al artículo 115 consolidó al municipio libre, mientras que la enmienda al artículo 25 resultó innovadora, pues elevó a rango constitucional la participación de la cooperativa en el sector social de la economía. Tal situación —agrega Lozoya— muestra una clara y definida voluntad política gubernamental para impulsar ambas corporaciones, con la mira de obtener una sociedad igualitaria, en un marco democrático y de libertades, que el pueblo mexicano ha plasmado en su norma suprema. Tal actitud, además, representa para el autor un nexo oportuno entre municipio libre y cooperativa, cuya

afortunada combinación ha de permitir establecer un programa social que incorpore a ésta dentro de las acciones que realiza aquél, con base en sus atribuciones.

Desde luego que a esta iniciativa gubernamental han seguido otras complementarias, donde el auge y el funcionamiento de dichas organizaciones está perfilado.

Sin embargo, se antoja imprescindible establecer acciones muy realistas, muy concretas, permanentes, efectivas, muy decisivas, prometedoras y respetuosas, que promuevan la independencia y fortalezcan la autonomía de estas instituciones. Ojalá los casos de Sonora, Tabasco, Jalapa y Ecatepec, sean muestras que cristalicen la propuesta aquí vertida.

El mismo Lozoya, al describir las carencias del municipio y la cooperativa, apunta la necesidad de otorgárseles los apoyos indispensables, ya técnicos, ya financieros, mediante intervenciones estatales y municipales que aseguren su viabilidad. Esperamos que dichos incentivos no arraiguen el paternalismo estatal del que tanto adolece el cooperativismo mexicano.

Deseamos que la cohabitación municipio-cooperativa no convierta a ésta en subordinada o apéndice de aquél.

Los principios, las características y los afanes de dichas instituciones, al no coincidir, se pueden complementar armoniosamente. Los dos, surgidos del pueblo mismo, reclaman participación democrática en el ámbito de la equidad social. Claro que ello no implica abdicar de su individualidad y de los rasgos que los distinguen, sino el enriquecimiento y la vigorización de su autonomía, vía extravención.

Ya para finalizar sus interesantes consideraciones, Lozoya sugiere una tipología de la sociedad cooperativa, que una vez más demuestra la versatilidad de la corporación.

Estamos de acuerdo con el autor, que las dos dimensiones aparentemente diferentes —desarrollo regional, estatal, municipal y la situación del sector cooperativo— constituyen las bases para una organización del esfuerzo productivo y redistributivo en nuestro país.

Es ponderable —lo cual ya es un avance— reconocer en el municipio la célula fundamental de la organización política, económica, social y administrativa de la República. Y en la cooperativa un sistema socio-económico y una digna aspiración moral en la realización del individuo.

El trabajo meridianamente hilvanado, resulta sugerente y contribuyente, aun cuando no se compartan algunas de las apreciaciones de su progenitor.

Pedro Alfonso LABARIEGA VILLANUEVA

PARDO, María del Carmen, "La Ley Federal de Entidades Paraestatales: un nuevo intento para regular el sector paraestatal", *Foro Internacional*, México, núm. 106, 1986, pp. 234-246.

La empresa pública mexicana es, sin duda, uno de los pilares fundamentales de la economía nacional. A través de ella se materializa —de manera prioritaria— la intervención del Estado en la economía. "La empresa pública, sostiene Ma. del Carmen Pardo, fue y es una entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social".

En efecto, a través de la empresa pública, se canaliza la mayor parte de los recursos financieros de los que dispone el Estado. Por su conducto, el Estado —como principal inversionista del país— canaliza la mayor parte de la inversión pública nacional, lo que determina, en buena medida, el comportamiento de la economía interna.

De ahí la importancia de contar con una empresa pública eficaz. Dicha eficacia debe medirse en términos de grado de cumplimiento de su objeto social y no en términos de rentabilidad económica inmediata. "Pedir que la CONASUPO obtenga márgenes de ganancia, es tan absurdo como solicitar una política redistributiva a grandes cadenas de supermercados, a expensas de sus accionistas" sostiene la maestra Pardo.

Esta importancia ha sido reconocida por los últimos gobiernos, la mayor parte de los cuales se ha ocupado de introducir reformas legislativas importantes para regular la administración y control de las empresas del Estado.

La presente administración no fue la excepción y en 1983 convocó a un Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública y tres años después se publicó, a iniciativa del Ejecutivo federal, una "Ley Federal de las Entidades Paraestatales".

En una etapa de nuestro desarrollo, caracterizada por la crisis económica y la austeridad financiera, la importancia del impacto de la inversión pública, en el conjunto del comportamiento de la economía nacional, se potencializa. No sólo eso, a través del sector paraestatal, el Estado cumple la mayor parte de las prestaciones sociales a que lo constriñen derechos como el de educación, salud, vivienda, empleo y habitación, entre otros. Es decir, la empresa pública juega un papel de importancia preponderante en la prestación de los derechos sociales que el Estado debe proveer a las distintas clases y grupos de nuestra sociedad.

La sociedad mantiene a la empresa pública y del orden jurídico hace pesar sobre ella una gran responsabilidad económica y social.

El Estado está comprometido, en consecuencia, a garantizar un funcionamiento económico y social óptimo de la empresa pública. De ahí la importancia de la nueva legislación en la materia, así como de los estudios y análisis que sobre ella se realicen.

María del Carmen Pardo tiene una importante trayectoria en el estudio de la empresa pública y sobre esta experiencia analiza la nueva Ley sobre las Entidades Paraestatales, ubicando su análisis en el contexto de la evolución histórica que ha precedido la expedición de esta nueva legislación.

Pardo propone revisar la periodización de la evolución del tratamiento jurídico de la empresa pública, elaborado por Carrillo Castro y García Ramírez, que tiende a ser aceptado sin mayores reflexiones.

La autora recuerda que el crecimiento asistemático de la empresa pública no se puede delimitar a un periodo histórico determinado, ni mucho menos, considerar que este proceso haya concluido definitivamente; a pesar de que, bajo la presente administración, dicho fenómeno se ha revertido más por causas coyunturales que por una revisión estructural de sus causas.

De esta manera recuerda brevemente los antecedentes históricos de los distintos instrumentos y mecanismos de regulación y control de la empresa pública en México, asociándolos con algunos antecedentes en materia de programación de la acción administrativa. Antecedentes que condicionan y explican las características y propósitos de la nueva regulación jurídica. La autora recuerda algunos de los aspectos relevantes del debate que, en la Cámara de Diputados, suscitó la discusión de esta iniciativa de ley, así como de algunas modificaciones que surgieron del propio debate.

No cabe duda que lo más sugestivo de este artículo está contenido en la sección de las Conclusiones, en la que la autora pasa de un enfoque meramente descriptivo a un análisis crítico y propositivo para mejorar la regulación de la empresa pública. Aunque desde luego, lamentamos que Pardo no hubiera abundado en esta parte de su análisis.

Se afirma que la nueva Ley ha dejado pendiente de resolver el "problema de la planeación, que significa, en muchos casos, burocratización o, peor aún, poder burocrático. La auténtica liberación de las empresas del Estado sería posible si se eliminara la planeación autoritaria y se atendiera y se obedeciera a sus necesidades intrínsecas, medidas sólo por sus resultados".

A mi manera de ver, Pardo pasa muy de prisa sobre elementos de importancia fundamental, como lo es la autonomía de gestión que la propia iniciativa de ley dice querer reforzar, así como los mecanismos de control global y sectorial que ahora se atomizan en los órganos de gobierno.

Creemos que en la autonomía de gestión de la empresa pública, que debe traducirse en órganos y niveles de gobierno autónomos, con capacidad técnica suficiente radica, en buena medida, la posibilidad de que el "Estado deje de ser un mal administrador".

La empresa pública la crea el Estado para cumplir con fines que le son propios, pero justamente, el dotarlas de personalidad jurídica y patrimonio propios y de una supuesta autonomía técnica y jurídica, supone que el Estado no debe administrar estas empresas, sino vigilar el adecuado y oportuno cumplimiento de sus fines.

Esta función de vigilancia se debe cumplir con mecanismos adecuados de supervisión o "tutela", pero no a través de la incrustación de funcionarios centrales —sometidos jerárquicamente al Ejecutivo federal— en los órganos de gobierno de las entidades supuestamente autónomas.

El mecanismo de control que define la Ley de Entidades Paraestatales, no libera a la empresa pública, la somete a la decisión colegiada de funcionarios de la administración centralizada. Al director general se le subordina, por su parte, a los mandatos de este colegio de funcionarios centrales.

Bajo este sistema se diluye el control sectorial que antes definía la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya que los coordinadores de sector, así como los controladores globales, pierden la mayor parte de sus funciones de decisión para pasar a proponerlas a la aprobación del órgano de gobierno de cada entidad.

Es claro que nuestro orden jurídico no ha encontrado aún la fórmula para garantizar el cabal cumplimiento de los fines de la empresa pública. A nuestro entender, en esta solución se deberá tomar en cuenta la necesaria autonomía técnica y jurídica de la empresa pública —elementos que, por lo demás, son consustanciales a su propia naturaleza— así como la responsabilidad de sus órganos directivos y de gobierno por garantizar su funcionamiento eficaz y oportuno.

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza y características de los parámetros de medición de la eficiencia de la empresa pública y a pocos acuerdos se ha llegado. En todo caso consideramos que la rea-

lización del objeto social para la que fue creada la empresa pública debe ser uno de los puntos de referencia importantes para evaluar su eficiencia, aunada, desde luego, a la aplicación de, como lo explica la maestra Pardo, "una práctica científica de la administración del sector público".

Quedan todavía por revisar los criterios que han definido las ventas de una gran cantidad de entidades paraestatales, que parecen venderse al mejor postor, sin consideración alguna sobre la nacionalidad o vocación monopólica del futuro propietario de las antiguas empresas públicas. Renault, Vehículos Automotores de México y Nacional Hotelera son sólo algunos ejemplos de empresas públicas que fueron vendidas, sin haberse justificado previamente que ya no cumplieran con el objetivo para el cual fueron creadas o cuya operación ya no resultaba conveniente, desde el punto de vista económico o del interés público, como lo dispone la Ley.

Creo que es necesario que el Congreso de la Unión participe en la constatación de estas causales de enajenación de entidades paraestatales. En este sentido, Pardo sostiene que "la solución a sus deficiencias (del sector público) no puede ser su desaparición, sino su administración".

Estamos convencidos de que los estudios serios y profundos que se realicen sobre el importante tema de la empresa pública en México, deberán contribuir a mejorar los sistemas de administración y operación de este sector estratégico de la economía nacional. En este esfuerzo colectivo se inscribe el sugestivo análisis de María del Carmen Pardo.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

DERECHO CIVIL

BENCHEIKH HOCINE DENNOUNI, Hafjira, "La garde: un attribut de la maternité en droit algérien", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, año 38, núm. 3, julio-septiembre de 1986, pp. 897 a 916.

Hasta principios del siglo, los países árabes en especial los de África del Norte, se regían por el derecho musulmán. Hoy este derecho se encuentra en franca decadencia y sólo tiene alguna vigencia en materia