

El futuro previsible de la empresa pública en México	53
<i>Una dualidad de origen</i>	55
<i>La perspectiva política</i>	57
<i>La perspectiva jurídica</i>	65

EL FUTURO PREVISIBLE DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Aun cuando sus antecedentes históricos pueden remontarse a épocas muy anteriores, la empresa pública es un fenómeno característico de nuestro tiempo: nació en el momento en que el mundo estaba convulsionado por las primeras revoluciones del siglo XX y por las consecuencias de la Gran Guerra. Las repercusiones sociales de estos acontecimientos y la crisis de 1929 llevaron a la convicción de que el capitalismo individualista, tal como se había desarrollado desde la revolución industrial, no era ya compatible con lo que los especialistas han llamado la revolución de las expectativas crecientes.

La intolerable degradación de la vida humana que produjo la revolución industrial en las grandes masas de trabajadores y las aspiraciones de igualdad postuladas por la revolución francesa, habían conformado paulatinamente el reclamo generalizado de una reorganización de la sociedad. "La protesta obrera, revolucionaria o reformista, nace del resentimiento colectivo contra la sociedad burguesa que no siente ningún deber frente a las víctimas de la acumulación salvaje y de la industrialización acelerada... La época contemporánea es la época del progresivo avance del principio socialista de la igualdad a través de la estrategia de la protesta. Ya no se toleran diferencias económicas, sociales o políticas entre los hombres, y las diferencias que, a pesar de todo, permanecen, son percibidas como ilegítimas."¹

Ahora bien, el principio de la igualdad es enteramente contradictorio con el principio del mercado: éste exige la no intervención del Estado; aquel supone que sólo el Estado puede eliminar los obstáculos que impiden que todos los hombres sean iguales, el menos en teoría. Así, el pensamiento radical propone la abolición del mercado o, por lo menos, su control. La primera opción significa la creación de un sistema completamente distinto; el control significa la creación de una economía "mixta", en la cual, la lógica de la ganancia individual sea moderada por el interés de la colectividad.

El control social del mercado sólo podía ser ejercido mediante la regulación o mediante la intervención directa del Estado en la esfera de lo económico; la inmensa mayoría de los países que no abolieron el mercado tendió hacia una combinación de regulación e intervención. El modelo histórico del modo en que se da el pasaje del *laissez faire* al control puede encontrarse en la actividad ferroviaria: concebidos como un negocio provechoso, los primeros ferrocarriles fueron construidos y operados en el marco de una actividad típicamente privada. Muy pronto, sin embargo, fueron sometidos a una intensa vigilancia y regulación públicas: la importancia nacional del ferrocarril se situó por encima de los intereses particulares y aun locales, de tal modo que se comenzó por regular la construcción y se terminó con la nacionalización de los sistemas. Por motivos de seguridad, a fines del siglo pasado Bismarck nacionalizó los ferrocarriles prusianos; en 1905 Italia nacionalizó su sistema; en 1908, se recordará, Limantour había logrado la fusión de las principales líneas para crear Ferrocarriles Nacionales de México.

Fueron, sin embargo, las presiones de los grupos políticamente radicales, o la participación de éstos en los distintos gobiernos, lo que produjo el surgimiento de las primeras empresas públicas tal como ahora las concebimos. La Viena roja del segundo decenio de este siglo no realizó la revolución que habría abolido el mercado, pero la social-democracia en el poder propuso una serie de modalidades "mixtas" de actuación del Estado en la econo-

mía que favorecieron el apoyo de grandes sectores de la población. Incluso en la producción agrícola, el gobierno austríaco llegó a proponer la creación de empresas estatales de comercialización.²

México es, en muchos aspectos, un precursor de la empresa pública. Las experiencias mexicanas en este sentido han sido ejemplares. Baste recordar que la Constitución de 1917 dejó sentadas las bases para la actuación directa del Estado en la economía: el fundamento constitucional permitió lo que los historiadores llaman la reconstrucción nacional de la década de los veinte y las grandes expropiaciones y nacionalizaciones del tercero y cuarto decenios.*

Una dualidad de origen

La empresa pública nació, pues, como un instrumento del Estado para controlar socialmente la economía de mercado y hacer posible la igualdad que las clases más débiles reclaman con respecto de los grupos económicamente poderosos. Es, de alguna manera, un elemento extraño en un mundo de libre empresa y sus propósitos sólo tienen sentido en la medida en que son los del Estado como intérprete de valores tales como justicia distributiva, seguridad social, pleno empleo y otros.

Se trata, por una parte, de una "empresa", es decir, una organización mercantil; por otra, de una actividad "pública", es decir, propiedad del pueblo a través del Estado, con todas las consecuencias económicas, políticas y sociales que esto entraña. La denominación "empresa pública" supone, pues, una dualidad estructural que surgirá con frecuencia a lo largo de esta exposición.

Tanto en las naciones altamente industrializadas como en los países en vías de desarrollo la naturaleza misma de la empresa pública está hoy en día en discusión. Da-

* Para una exposición de la originalidad de las experiencias mexicanas de empresa pública, véase en este libro el ensayo "Pasado y presente de la empresa pública en México"; para aspectos específicos, consúltese la bibliografía final.

do que algunas empresas públicas son el resultado de la modernización de los monopolios de Estado del mercantilismo o de las nacionalizaciones del siglo pasado y de principios del presente, su vida en la actividad económica tiende a ser menos discutida y más definida. En la medida, sin embargo, en que la empresa pública constituye una "intervención" en la actividad económica; es decir, en la medida en que es el instrumento de un tipo específico de organización estatal —el Estado social de derecho— la empresa pública no puede aspirar a una definición precisa, a una delimitación específica de su actuación, puesto que la intervención del Estado tampoco puede estar precisa y claramente delimitada ya que, al menos en un sistema democrático, depende del interés público.*

Así pues, la respuesta a cuestiones tales como qué es la empresa pública, cuáles son sus campos de acción, qué marco jurídico la contiene, qué alcances económicos y qué consecuencias políticas tiene su actuación; de qué "tamaño" debe ser en relación con el "tamaño del Estado", difícilmente pueden alcanzar un consenso general.

En este trabajo nos proponemos abordar los aspectos principales de la discusión que con mayor o menor énfasis gira hoy en día en torno de la empresa pública. Las reflexiones que aquí proponemos no pretenden sino enriquecer los contenidos de la discusión y aspiran a constituir un elemento más para fortalecer la decisión política.

A nuestro juicio, la discusión puede ser abordada en tres perspectivas —la política, la jurídica, la económica— de acuerdo con el acento que se ponga en cada una de ellas. Aun cuando es evidente que las tres están estrechamente relacionadas, tanto por razones de método como porque cada una de ellas tiene su ámbito propio, aquí las exa-

* Un trabajo de consulta indispensable en torno a los problemas de conceptualización de la empresa pública es el de José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*, INAP, México, 1980. Particularmente el capítulo "Los aspectos conceptuales" aborda de un modo exhaustivo el problema de la confusión terminológica que gira alrededor de la noción "empresa pública", y contribuye a aclarar el concepto de "propiedad" al que aludimos aquí.

minamos, en principio, por separado para concluir con el análisis de sus interrelaciones.

La perspectiva política

La empresa pública es una modalidad de propiedad colectiva de medios de producción, de áreas de servicios, de actividades comerciales, etc., que, si atendemos a las demandas de ciertos sectores, podrían estar en manos de particulares. Como respuesta política, hemos dicho, es un medio de satisfacer la urgente y creciente demanda de igualdad. Ahora bien, en la medida en que la acumulación privada de capital trata de conquistar a través de la empresa mercantil la plena autonomía respecto de la política, y en general de cualquier instancia no estrictamente económica, es incompatible con el interés general; por ello, existirá un conflicto latente o manifiesto entre la empresa pública y la libre empresa.

En nuestro país este conflicto ha tenido distintas expresiones de acuerdo con la época; sin embargo, los rasgos más sobresalientes que la disputa ha adoptado en este momento pueden ser determinados a partir de los planteamientos explícitos de las organizaciones sociales.

Si atendemos a la organización de la economía mexicana, existe un consenso a propósito de su carácter mixto y de la participación en ella de un sector público, un sector social y un sector privado. Estos tres sectores concurren "a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación. Para el sector público se establece [en la Constitución] que tendrá a su cargo exclusivo, las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México. Se reconoce la función social del sector privado, así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvi-

miento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.”³

La posición explícita de cada uno de estos sectores respecto de su participación en la economía mixta y del papel que el Estado debe jugar en ella es relativamente diferente. Es importante reseñar las posturas porque conciernen de un modo directo al desempeño de la empresa pública y aun a su propia existencia.

El sector privado mexicano no es, por supuesto, monolítico y dentro de él se dan las posiciones más distintas. Ya en 1970, uno de los primeros estudios serios en torno a la actividad política de los grupos empresariales afirmaba: “Para la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la propiedad privada de los medios de producción es un ‘derecho natural primario e inviolable’ y el mundo económico, ‘expresión de la libre iniciativa de los hombres’. Por su parte, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) piensa que ‘en un régimen de estructura democrática como el nuestro, la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares y son ellos quienes tienen a su cargo, de manera directa, la creación de la riqueza’. Entre estas dos posiciones, una fundada en el derecho natural y la otra en un razonamiento de tipo político, se encuentra el punto de vista de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), que preconiza ‘el derecho de propiedad individual, la libertad de comercio, los derechos de la iniciativa privada, las obvias conveniencias de este sistema sobre el socialismo de Estado y correlativamente la necesidad de que el poder público se abstenga de intervenir en la producción y distribución de bienes...’

“Para las tres agrupaciones el papel del Estado en la economía debe concretarse al estímulo y mantenimiento de las condiciones propicias para el desarrollo de la actividad de los particulares.”⁴

De acuerdo con la doctrina en el *Ideario del Consejo Coordinador Empresarial*, de 1980, el documento más reciente, puede decirse que el sector privado sostie-

ne una visión individualista de la sociedad en la cual la libre empresa, es decir, la empresa privada, es la célula básica de la economía. De esta manera, el desarrollo económico debe ser logrado fundamentalmente en el ámbito "privado" aunque complementado por el Estado.

Ciertamente la visión de los empresarios mexicanos reconoce la intervención del Estado en la economía como legítima, pero la medida y la forma en que éste debe intervenir es el punto central de la discusión. De hecho, se prefiere que el Estado quede limitado a su ámbito y funciones propias. Para definir este ámbito y estas funciones, el empresariado mexicano ha fijado dos tesis que constituyen otros tantos criterios: el sector privado es la fuerza motriz del desarrollo; la intervención del Estado debe ser subsidiaria, complementaria, nunca básica.

Al Estado, de acuerdo con el *Ideario del Consejo Coordinador Empresarial*, corresponde la creación de condiciones políticas y sociales idóneas para permitir un desarrollo económico sostenido: mantener la paz social, regir y custodiar el orden jurídico y garantizar el orden contra quienes pretenden alterarlo. Entre las condiciones idóneas que el Estado debe crear se encuentran las políticas de promoción industrial —política fiscal, política crediticia— y la participación en actividades productivas tendientes a la expansión y crecimiento industrial —creación de infraestructura y política social.

Finalmente, el *Ideario* admite que si bien "la producción de bienes y servicios económicos no constituye una función propia del Estado", sí le "toca en materia económica participar directamente en actividades económicas en las siguientes cosas: servicios públicos básicos; actividades de interés colectivo en los que la iniciativa privada sea insuficiente u omisa, siempre que esta comisión no derive de actos o limitaciones provenientes del propio Estado; áreas económicas que no pueden ni deben ser controladas por capitales extranjeros ni atendidas adecuadamente por los nacionales; actividades económicas que por su magnitud y trascendencia requieran la conjunción de recursos privados y gubernamentales."

En suma, la concepción del empresariado acerca del papel del Estado en la sociedad admite que “Un régimen de economía mixta es aquel que, reconociendo el papel preponderante del sector privado en la vida económica, permite la acción del Estado en la creación y manejo de aquellas empresas estatales que, de manera evidente, reclama el bien común”.

* * *

Por su parte, el movimiento obrero organizado, que podría ser considerado como el núcleo del sector social de la economía, ha expuesto su proyecto de economía mixta y del papel que sus distintos componentes deben jugar en varios documentos, de los cuales el más reciente es *Líneas para un programa básico de la Revolución mexicana en el período 1988-1994*. En él se plantean ciertos objetivos (derecho al trabajo, ingreso suficiente, seguridad social integral, educación..., desarrollo de las fuerzas productivas, redistribución de la riqueza y afirmación de la autonomía nacional etc.) como condiciones para lograr un “desarrollo democrático e independiente de la clase trabajadora para beneficio de las mayorías. El logro de estos objetivos exige revertir los términos de acumulación de capital a favor del Estado y del sector social”.

“La elevada concentración que la riqueza alcanza en México y, por consiguiente, el poderío en ascenso del capital monopólico interno y externo, representan ya amenazantes expectativas para la nación y en particular para el poder público, que se encuentra desde hace tiempo sometido a la continuada y redoblada presión de los grupos minoritarios.” Se propone, entonces, que el sector privado se limite a desempeñar actividades complementarias del desarrollo.

Para el sector obrero “el Estado debe ser el verdadero rector de la vida económica nacional”. Esto supone que se “consolide el conjunto de empresas que actualmente pertenecen a este sector y rescate de la iniciativa

privada aquellas directamente vinculadas a las necesidades vitales del pueblo y del desarrollo económico independiente". Se propone incorporar al sector público "las industrias alimentarias, químico farmacéuticas, textil y de la construcción; instituciones financieras, bancarias y de seguros, de carácter privado; actividades extractivas, petroquímica y siderúrgica; comercio exterior; bienes de capital; las que dicte el interés público".

Así pues, la lucha por revertir la tendencia en la acumulación de capital en favor del Estado y de los trabajadores, se traduce en la lucha "porque se amplíe el área estatal de la economía, se promueva el sector social... y se supedite la inversión privada". El Estado debe ser cada vez más fuerte y asegurar "la creciente concertación de acciones entre los sectores estatal y social a través de las empresas públicas, a la vez que garantice el desarrollo independiente del sector social".

En suma, el sector social de la economía plantea "apoyar la acción del Estado mexicano para que amplíe su intervención en la vida económica y social del país, regule el crecimiento de las fuerzas productivas y redistribuya justamente la riqueza y el ingreso".

* * *

Ciertamente, el reclamo obrero está plenamente legitimado en la aspiración a condiciones materiales y culturales de vida para las mayorías, que ya han sido logradas en otros países mientras que en el nuestro prevalecen aún innegables desigualdades, más evidentes en la medida en que son rechazadas por el proyecto nacional fijado por la Constitución.

Las tradiciones políticas de nuestro país, sin embargo, nos han conducido a adoptar la democracia, ciertamente considerada "no solamente como una estructura

* En la elaboración de esta síntesis de las posiciones empresariales y obreras hemos empleado, además de los documentos mencionados, los textos de Marco Antonio Alcázar, de Carlos Arriola, y de María Amparo Casar y Wilson Peres, citados en las "Notas").

jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Esto significa que todos los ciudadanos estamos comprometidos en la aspiración de perfeccionar este sistema de vida siempre y cuando seamos capaces, también, de mantener ese conjunto de reglas "para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados".⁵

Por su parte, grupos radicales del sector privado proponen una vuelta al momento en que sólo existía la lógica del mercado. Aun cuando esta tesis ha cobrado una relativa fuerza en la actualidad, los partidarios de una restauración liberal a ultranza parecen estar condenados a la irrealidad. "El triunfo de la reacción es moralmente imposible", escribió Juárez en un momento en que el triunfo de la reacción había sido materialmente posible. Del mismo modo, la restauración es históricamente imposible, además de serlo moralmente. ¿Está el país ante un enfrentamiento inevitable de posiciones no sólo ideológicas sino de tesis irreversibles en lo económico? Creo que una de las virtudes de la economía mixta, como la entendemos los mexicanos, es la posibilidad de trabajar juntos los extremos opuestos. Concertar es una obligación para el Estado y lo ha hecho una y otra vez. Los resultados más recientes demuestran cómo la acción rectora del Estado puede conciliar las tendencias políticas y económicas más opuestas para lograr el bien común.

La Constitución estableció el pacto social que une a los mexicanos y en el cual hay una nueva concepción de los fines del Estado que sienta las bases para la existencia de una economía mixta. El Estado, en este pacto, tiene la responsabilidad indeclinable de conducir a la nación hacia el logro de sus objetivos fundamentales por encima de los intereses particulares.

Esta responsabilidad dio origen al postulado de "rectoría del Estado" cuyos principios fueron recientemente precisados. "Corresponde al Estado —dice el nuevo texto, de 1982, del artículo 25 de la Constitución— la

rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

”El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

”Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

”El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo 4o. de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

”Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.”

“En otras palabras —como ha escrito el gran jurista don Antonio Carrillo Flores—, nuestra carta magna no acepta ya, en realidad nuestra tradición jurídica no ha aceptado nunca, que la propiedad sea el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de una manera absoluta, según la fórmula del Código Napoleón; pero tampoco está señalado ni como situación presente u objetivo futuro, que sea ilimitada la potestad del Estado para poseer o administrar empresas de producción de bienes o de servicios.”⁶

Frente a la concepción de la democracia, explícita en nuestra Constitución, que incluye reglas procesales para la toma de decisiones colectivas y a la vez se funda en

el constante mejoramiento de las mayorías, podríamos llamar, tal vez no demasiado impropiaamente, “despotismo liberal” a la restauración librecambista; “despotismo social”, sería aquel régimen cuyos espacios estuvieran íntegramente ocupados por el Estado y por el sector social.

* * *

Así pues, desde la perspectiva política, podemos decir que a la dualidad estructural de la empresa pública se añade su carácter instrumental; en efecto, es el Estado quien determina los objetivos nacionales* y la empresa pública es sólo uno de los medios, ciertamente de los más efectivos, para alcanzar estos propósitos.

La empresa pública es, pues, un puntal del Estado en la realización del proyecto nacional. A través de ella, “se ha mantenido la soberanía sobre recursos naturales clave para estimular el crecimiento, se ha asegurado el abastecimiento suficiente de bienes y servicios de uso generalizado e indispensable para el funcionamiento de la planta productiva, se ha propiciado el desarrollo regional, se ha inducido el desarrollo de ramas con escaso o nulo desarrollo y se ha procurado el mejoramiento de la calidad de vida de la población”.⁷

Sin embargo, en la medida en que está vitalmente asociada a la rectoría del Estado, en la medida en que forma el tejido mismo de la densidad económica estatal, en la medida en que participa de la ambigüedad estructural a la que nos referimos y tiene esencialmente un carácter instrumental, la empresa pública se encuentra en la encrucijada; prácticamente es el punto central de la discusión actual en torno al “tamaño” del Estado. Los defensores de la economía de mercado cuestionan su desempeño como empresa, descalifican su característi-

* Las ideas de Manuel Camacho expresadas en “Empresas públicas y objetivos nacionales” (*Foro Internacional*, vol. xx, núm. 1, 1979 [núm. 81], El Colegio de México, México, 1979) son particularmente enriquecedoras a este respecto.

ca pública y aspiran a su total extinción. Los partidarios de la intervención estatal indiscriminada olvidan su importancia empresarial y sólo destacan su cualidad de propiedad del pueblo a través del Estado.

El encono de los argumentos ha impedido ver que se trata de una falsa disputa. Unos y otros pierden de vista los fines últimos del Estado. Más adelante tendremos oportunidad de volver sobre esta confusión y estas finalidades; baste, por ahora, terminar este apartado con palabras de Reyes Heróles: “Ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de estas entidades concierne. Nuestra meta no es una sociedad estatizada; es un Estado social y una sociedad integrada por individuos libres y en pleno uso de sus derechos.” >

La perspectiva jurídica

↳ En la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986 se lee que “En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de manera más clara y categórica los campos de actividad de las entidades paraestatales y se incorporaron al derecho público los dos grandes sectores de la Administración Pública como se le entiende actualmente: el sector central integrado por las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y el paraestatal compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, entendiendo como tales aquellos en los que el Gobierno Federal, directamente, o bien algunas entidades paraestatales tengan el carácter de fideicomitente.” >

Llegar a esta concisión llevó muchos años y requirió del concurso de nuestros mejores juristas: la actividad

económica del Estado siempre fue muy por adelante de la norma; la realidad, las exigencias sociales, las necesidades políticas no permitían detener la instrumentación de soluciones para apegarse estrictamente a la norma, muchas veces demasiado rígida.

De igual manera, las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, que consagran la rectoría del Estado y la concurrencia de tres sectores en la economía nacional, y la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en 1986, que regula la participación del Estado en las grandes áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, constituyeron otros tantos esfuerzos extraordinarios para ordenar un universo enormemente complejo por su diversidad y por su propia historia.

En efecto, el núcleo de lo que hoy conocemos como áreas estratégicas del sector público, de acuerdo con la denominación del actual artículo 28, lo dio históricamente, después de la Constitución de 1917, la explotación de los recursos naturales, fundamentalmente a través de la expropiación petrolera; aparte, por supuesto, de las atribuciones tradicionales que ya figuraban en el texto inicial del artículo 28. El proceso continuaría con los ferrocarriles, que de hecho se convirtieron en monopolio del Estado a partir de 1940, y con la nacionalización de la energía eléctrica en 1960.

De acuerdo con el nuevo artículo 28 de la Constitución sólo el Estado puede ejercer, de manera exclusiva porque son consideradas estratégicas, funciones en las áreas de acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco u organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; ferrocarriles. El servicio público de banca y crédito no está enumerado entre las áreas estratégicas, pero sí entre aquellas que sólo el Estado podrá llevar a cabo a través de instituciones del sector público.

El sector público, asimismo, "podrá participar por sí

o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".⁸ Para todo ello "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado"

Al regularse, en 1917, los órganos que bajo la autoridad del presidente tienen encomendada la administración pública federal, se creó una nueva entidad, el Departamento Administrativo, que figura en el artículo 92. Ahora bien, de acuerdo con las discusiones que tuvieron lugar en la sesión del Constituyente del 18 de enero de 1917, se pensó que algunos ramos de la administración "como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las secretarías de Estado".¹⁰

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución, se respetó esta forma como lo prueban el Departamento de Estadística Nacional (1923), el Departamento de Salubridad (1924) y el Departamento Universitario (1920), que fue la forma que asumió la Universidad Nacional hasta la Ley de 1929. Posteriormente se crearon departamentos como el Agrario, el de Asuntos Indígenas, el de Publicidad y Propaganda, el de Trabajo, el de la Industria Militar, el de Pesca, el de Turismo, etc., cuyas funciones fueron absorbidas por otras entidades o se estructuraron en secretarías de Estado (recuérdese, por lo demás que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los departamentos administrativos tienen igual rango que las secretarías de Estado "y no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna"¹¹).

"Para la prestación de servicios técnicos se utilizaron diversas formas: el 'establecimiento público', de origen francés; las comisiones autónomas, de filiación anglosajona; la 'corporación pública' —expresión que emplea la Ley Orgánica de la UNAM—, las empresas de participación estatal mayoritaria, como los bancos aho-

ra, y los fideicomisos, expresamente reconocidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”¹²

Las vacilaciones impuestas por la realidad política o la necesidad de la propia experiencia, que era indispensable en la formación misma del proyecto nacional, hicieron, por ejemplo, que los ferrocarriles, una vez nacionalizados, pasaran de ser un Departamento Administrativo (1937), y más tarde una Administración Obrera (1938-1940), una Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México (1940-1948) y, finalmente, un Organismo Público Descentralizado (1948). Otro tanto ocurrió con muchas otras entidades: las comisiones de irrigación y de caminos, creadas por el gobierno del general Calles, lo mismo que muchos institutos, consejos, fideicomisos, etc., o pasaron a formar parte del sector central del sector público o fueron absorbidas por otras empresas públicas más complejas.

* * *

Los primeros pasos para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se dieron en 1947 con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Fue en 1958, con la Ley de Secretarías, que las acciones de vigilancia y tutela, esto es, la programación, presupuestación y control de las entidades públicas pasó a ser asunto de las secretarías de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público.

La versión de 1966 de la Ley para el Control de 1947 confirmó la función de coordinación y control en las tres secretarías mencionadas; sin embargo, es hasta 1970, en otra versión de la misma Ley, que se considera como objeto de vigilancia y control gubernamental no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria, sino también a las de participación minoritaria e incluso a los fideicomisos públicos.

Las leyes de 1947 en sus distintas versiones de 1966

y 1970, así como la Ley de Secretarías de 1958, fueron la base para que en 1976 se elaborara y se expidiera la Ley Orgánica de la Administración Pública, con la cual se introdujeron normas que buscaban definir con mayor claridad los campos de actividad de las entidades paraestatales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Título tercero, capítulo único, artículos 45 y 46) define lo que debe ser considerado como administración paraestatal y engloba, en consecuencia, toda la administración descentralizada.

Apenas dos años después de expedida la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Asociación Latinoamericana de Administración Pública realizó una reunión internacional en la cual se trabajó intensamente en el marco jurídico del sector paraestatal. De la lectura de esos trabajos¹³ puede desprenderse la misma preocupación de los legisladores uruguayos, brasileños, peruanos, norteamericanos y canadienses en torno a la indefinición jurídica de la empresa pública.

Es común en las investigaciones discutidas en esa reunión, señalar la incongruencia de una serie de medidas legislativas aplicables a la empresa pública: la multiplicidad y heterogeneidad de las disposiciones jurídicas acarrear consecuencias que implican indeterminación conceptual y falta de caracterización de las diversas instituciones paraestatales.

Para el caso de México, en ese momento parecían muy imprecisos los objetivos a satisfacer por los diversos tipos de empresa pública; los casos en que las empresas públicas debían crearse por ley y aquéllos en que podían serlo por decreto; los motivos para recurrir a las especies contempladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles o en otros ordenamientos así como la razón para optar entre ellos; los fundamentos para regir las relaciones con sus servidores, en ocasiones por el apartado A) y en ocasiones por el apartado B) del artículo 123 de la Constitución, regulación a la que se aúna el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Cré-

dito y Organizaciones Auxiliares, con la consiguiente disgregación de la función de personal y graves impedimentos para establecer un sistema homogéneo al respecto; el porqué y para qué se decide incluir entre los órganos directivos a un consejo, junta o comité; el fundamento de los diversos controles vigentes; la base para aplicar normas de derecho público en algunos casos o determinados aspectos y en otros de derecho privado, etcétera.

La última década ha sido particularmente creativa en el avance de las soluciones de algunos de estos problemas: desde 1977 en que surge el concepto de entidades globalizadoras con funciones de orientación y de apoyo global hacia el conjunto de la administración pública federal, hasta 1986 en que se promulga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las condiciones de existencia de las empresas del Estado se han venido precisando y definiendo con una serie de características que es importante tener en cuenta.

Si bien uno de los logros más importantes de este periodo fue, en el marco del avance fundamental que significó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales, con mucho menor éxito se avanzó en la creación de instrumentos para la programación sectorial.

En general, los instrumentos jurídicos favorecieron la consolidación de las entidades globalizadoras y desarrollaron y ampliaron el alcance de sus funciones desbordando, en no pocos casos, su propia esfera de competencia para intervenir excesivamente en las empresas públicas. Con frecuencia los ordenamientos legales no asignaban facultades ejecutivas o decisorias a las entidades globalizadoras, sin embargo, éstas las asumieron por

* Las ideas que se apuntan en este capítulo son el resultado de la discusión en un grupo de trabajo convocado por iniciativa de la licenciada María Elena Vázquez Nava con el propósito de presentar un estudio conjunto sobre empresa pública en el marco del IEPES. Los integrantes de este grupo fueron Alfredo Acle, Andrés Caso, María Eugenia de León, Rubén Valdés, María Elena Vázquez Nava y Enrique Vilar. En particular, el análisis de los efectos de la globalización sobre la administración de las empresas paraestatales constituye una aportación de Rubén Valdés Abascal.

inercia o de facto. Así, era frecuente que los directores de empresas públicas se quejaran de que decisiones de importancia se tomaran en oficinas burocráticas y fueron dictadas por analistas con un nivel de responsabilidad inexistente.

A esta circunstancia se sumó el hecho de que la normatividad relativa al proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, no siempre consideró la naturaleza jurídica y las múltiples peculiaridades de las entidades paraestatales.

Así pues, podría afirmarse que los avances obtenidos a partir de 1977 no tuvieron después el impulso que las expectativas hacían suponer; en efecto, no es sino hasta 1983, en que se reorganiza la administración pública federal, cuando se revisa el esquema de sectorización y funciones globalizadoras. Sin embargo, en esta revisión, aunque se propone ya la autonomía de gestión, el fortalecimiento de los órganos de gobierno y la consolidación de la sectorización a través de la subsectorización, no se logra resolver cabalmente el problema de las particularidades de las entidades paraestatales derivadas de su naturaleza jurídica y de su objeto o fines específicos en el contexto socioeconómico.

Entre 1983 y 1986, las reformas a la legislación administrativa relacionada con la gestión de las dependencias y entidades configuraron un avance sustancial en la concepción del carácter eminentemente normativo (no ejecutivo ni decisorio) que deben tener las globalizadoras. Así concebidas, las tareas de las globalizadoras redundarían en flexibilidad y mayor autonomía. En la práctica, sin embargo, se observó en las dependencias y entidades paraestatales una inhibición para actuar derivada, en parte, de la inercia administrativa de las globalizadoras y coordinadoras de sector y, en parte, de incorrectas apreciaciones sobre la aplicación y consecuencias del nuevo sistema de control.

↳ Es a la luz de esta problemática que en abril de 1986 se aprueba la iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Con ella, se actualiza el sistema jurídi-

co para regular las formas de gestión de la administración paraestatal: se definen mejor sus relaciones con el gobierno federal, se enmarcan adecuadamente sus aspectos corporativos internos y se precisa su régimen financiero y administrativo.

No es sino hasta la expedición de la Ley que se presta atención a la naturaleza y peculiaridades de la empresa pública al establecer un régimen particular para ella que se distingue por poner énfasis en su debida autonomía de gestión y en el necesario fortalecimiento de sus órganos de gobierno.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales constituye, sin duda, un gran avance en el ámbito jurídico-administrativo: cubrió el vacío de la reglamentación legislativa prevista desde 1981 por la Constitución; estableció un régimen jurídico propio de las entidades paraestatales superando los anteriores, que respondían más a la preocupación del control por parte del sector central que a considerar a las paraestatales en su función socioeconómica y en sus aspectos particulares de operación; postuló la autonomía de gestión y la consolidación interna de las entidades a partir del fortalecimiento de sus órganos de gobierno, y permitió delimitar las intervenciones de las coordinadoras de sector y de las globalizadoras.

A pesar de lo anterior, en la práctica estos propósitos y logros no se han visto plenamente correspondidos. De hecho, la presencia de las globalizadoras en la gestión de las entidades sigue siendo una constante, quizá incluso se ha incrementado en los últimos años. Esta presencia tiene lugar en forma directa o a través de la Comisión Gasto-Financiamiento y ha tenido que ver con la definición de objetivos, políticas, programas, presupuestos y, en algunos casos, con aspectos propios de la operación de las entidades.

Hay que reconocer, sin embargo, que esa presencia e intervención obedecen, por una parte, a la necesidad de enfrentar con medidas concretas y oportunas la situación económica general, en la que las principales entida-

des paraestatales juegan un papel determinante. Por otra parte, la articulación entre la planeación global, sectorial e institucional y la presupuestación entre y hacia los mismos niveles ha sido en muchos casos incompleta.

Así pues, a nuestro juicio es necesario liberar a las empresas del Estado mexicano de muchas de las ataduras que actualmente inhiben y dificultan su actuación. Esto es posible en la medida en que existen leyes y mecanismos que pueden evaluar su tarea y normas que garantizan el desempeño responsable y honesto de los funcionarios que las administran.

Las funciones y atribuciones de las entidades globalizadoras respecto del funcionamiento y control del sector paraestatal deben ser de tipo normativo, no operativo, y deben estar encaminadas a vigilar que los programas sectoriales sean consistentes con los objetivos y metas nacionales.

Por su parte, el modelo actual de sectorización permite, a partir de las grandes directrices de política nacional, establecer verdaderos programas sectoriales. Por ello, la congruencia entre las empresas públicas que participan en el sector debe ser la norma; la complementariedad entre las distintas actividades y las diferentes ramas industriales, la exigencia.

El esquema actual de planeación debe permitir que la relación entre entidades globalizadoras y coordinadoras sectoriales sea verdaderamente complementaria: la esfera de acción de cada una debe ser definida y respetada. La duplicación de esfuerzos y la invasión de campos de actuación sólo produce asfixia e impide que la empresa cumpla con el propósito para el que fue creada.

Durante la administración del presidente De la Madrid se han logrado avances significativos en los flujos de información con la puesta en marcha del Sistema Integral de Información; sin embargo, es necesario simplificarlos aún más tratando de que la información que es presentada a los órganos de gobierno de las empresas constituya la fuente principal del Sistema y que las distintas instancias de gobierno la adecúen a sus necesidades.

Por lo que se refiere a los órganos de gobierno de las propias empresas, de acuerdo con la Ley éstos constituyen la autoridad máxima y la instancia en la que se toman las decisiones fundamentales que conciernen a la marcha de la empresa. Para mejorar su funcionamiento es necesario fortalecerlos con la integración de consejeros profesionales con capacidad de decisión, con experiencia técnica, profundo conocimiento de la rama industrial de que se trate y de la problemática específica de la empresa. Este tipo de consejeros debe participar en la elaboración de los planes y programas, y en la aprobación de los presupuestos de las empresas.

Para lograr este fortalecimiento, los consejos no necesariamente deben estar integrados por los titulares de las entidades globalizadoras o de las coordinadoras de sector. De acuerdo con la importancia política, social, económica y técnica de la empresa, los consejeros pueden ser secretarios de Estado, subsecretarios e incluso directores generales con capacidad de decisión, que participen sólo en un número limitado de consejos de administración.

La regulación que establezcan los órganos de gobierno deberá ser flexible y adecuada a la empresa, al papel que el Estado le ha asignado y al mercado en que la empresa participa. Así por ejemplo, las empresas productivas que participan en un mercado de competencia y cuyo objeto es la autosuficiencia financiera y la obtención de utilidades, deben tener la autonomía de gestión suficiente para alcanzar las metas aprobadas por su órgano de gobierno.

Por su parte, las empresas con objetivos sociales deberán actuar siguiendo igualmente criterios de eficiencia y productividad. En este caso, los órganos de gobierno deben vigilar que las transferencias de recursos del gobierno federal se orienten adecuadamente y no oculten deficiencias de operación.

La autonomía de gestión debe incluir a la propia dirección de las empresas públicas. La selección de sistemas de producción, la tecnología, la maquinaria, los mer-

cados a satisfacer, la determinación de precios y tarifas; los financiamientos, los salarios del personal y en general el manejo de los recursos humanos, son en buena parte facultades gerenciales que determinan la productividad de las empresas. Sobre su administración debe responderse ante el consejo de administración.

La mayor flexibilidad y capacidad de gestión carecen de sentido si no incluyen, de un modo preponderante, un papel esencialmente activo de la empresa pública en cuanto a la definición, ejecución y administración de su propio presupuesto. Una vez que los presupuestos de gasto e inversión han sido definidos con criterio de distribución adecuada de los recursos y tomando en cuenta la capacidad de generación de recursos propios y de excedentes para formación de capital en cada empresa, las actividades de coordinación global y sectorial se concentrarían en la aplicación de la normatividad y en la creación de mecanismos de control y fiscalización.

Los órganos de gobierno de las empresas deben tener la facultad de aprobar programas-presupuesto de mediano plazo, así como la capacidad para autorizar transferencias de fondos entre programas y proyectos autorizados en los presupuestos anuales, y la libertad para elegir las opciones de financiamiento ajustándose siempre a las alternativas y techos presupuestales aprobados.

Por otra parte, se hace necesario el establecimiento de presupuestos cuyas bases sean válidas durante varios años, sobre todo en el caso de proyectos cuyo proceso de ejecución tiene un horizonte de largo plazo. Por lo que se refiere al marco normativo, es importante que la empresa pueda contratar obras, proyectos y suministros que contemplen compromisos de más de un año para garantizar los abastecimientos y disminuir costos. Además de constituir bases sólidas para lograr una verdadera autonomía de gestión, estas medidas contribuirían a sustituir importaciones rompiendo monopolios, a propiciar el desarrollo tecnológico nacional y hacer rentables los proyectos mediante la recuperación de los capitales.

El cumplimiento de los programas y el correcto ejer-

cicio del presupuesto son los elementos de evaluación de la función directiva que pueden medirse por los resultados alcanzados. En este renglón cabe añadir que para elevar el nivel de gestión en la administración paraestatal es necesario impulsar la formación de empresarios públicos.

El marco jurídico y el control del sector paraestatal han sido el producto de condiciones históricas determinadas, de tal manera que sólo por aproximaciones sucesivas y en un proceso de acumulación y depuración ha sido posible crear las condiciones en que se desarrolla la empresa pública mexicana. Hemos analizado el enorme avance que significó la aparición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; también hemos examinado los resultados que produjo su confrontación con la realidad.

Guy Braibant, un distinguido estudioso francés, afirmaba que las funciones de la empresa pública siempre se desarrollan por adelante de la norma jurídica y que en muchos casos es deseable que así suceda. "Sin duda —asegura el doctor Chanes Nieto—, en éste como en otros muchos casos, la realidad administrativa ha ido más aprisa que los teóricos para explicarla, los políticos para dirigirla y los administradores para dominarla."¹⁴

Por nuestra parte, desearíamos más bien que la norma pudiera seguir muy de cerca a la realidad. Sin duda, una reforma próxima de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, compulsada ya con la experiencia, impediría que la realidad, de nueva cuenta, se alejara demasiado.

La perspectiva económica

En los últimos años el mundo ha sufrido grandes transformaciones en su estructura productiva y comercial. En el séptimo y octavo decenios, junto con los problemas financieros y la pérdida relativa del liderazgo económico de Estados Unidos, ha ocurrido una nueva oleada de cambios tecnológicos que muchos no dudan en calificar