

## ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Creo que esta ponencia no debe verse, fundamentalmente, como una aportación académica. Sin duda, los muy ilustres participantes de este seminario darán esa aportación. Lo que yo pretendo presentar es la experiencia que he podido tener en los cargos que he servido, relacionada con el tema de la regulación y control de la empresa pública.

Este evento, por otra parte, al celebrarse en el año del cincuentenario de la Autonomía Universitaria, contribuye de manera importante a tratar cuestiones de interés para analizar y estudiar los valores de la sociedad moderna, los valores de la sociedad contemporánea; esto enaltece a la institución que tiene como fin la búsqueda de nuevas ideas para enfrentarse al mundo actual.

Para mí, como integrante de la comunidad universitaria, es un honor estar en este centro de la libertad y pluralidad de las ideas, en este momento, repito, de suma importancia para la historia de la Universidad, cuando su autonomía, querida conquista de todos los universitarios, está en proceso de formalizar su rango constitucional.

Convivencia y norma constituyen el desarrollo de la vida independiente de la Universidad, lo que es esencia en derecho.

Desde el inicio de este siglo es posible apreciar una transformación fundamental en el derecho mexicano. La Constitución de 1917 rompió los moldes clásicos de las constituciones y entretejió en su articulado preceptos relativos a un nuevo sistema económico y social. La corriente de pensamiento que deriva de nuestras disposiciones fundamentales se renueva cada día, en el sentido de afirmar y reconocer en la sociedad humana una magna y compleja textura, configurada por diversos factores cuya influencia es dinámica recíproca y cuya explicación sólo es posible desde perspectivas distintas e integrales, como la que en este foro se está promoviendo.

El evento en el que estamos participando permite la ocasión de precisar conceptos e intercambiar proposiciones de interés para el desarrollo jurídico; contribución importante será la información sobre las experiencias de los distinguidos invitados extranjeros y el siempre productivo diálogo interdisciplinario.

El tema de la empresa pública en México es trascendental por la participación creciente que tiene en la vida económica y por la importancia es-

tratégica que representa para el Estado en la conducción y desarrollo de la sociedad mexicana.

Comprender el significado y desarrollo de su empresa pública, hace necesario referirnos a sus orígenes, ya que su surgimiento ha sido paralelo al del México contemporáneo, al del México moderno.

El país, guiado por sus tradiciones de independencia y democracia, ha tenido en el transcurso de su historia un profundo respeto por la libertad y por ofrecer bases para una sociedad con justicia en lo social y nacionalismo en lo político y lo económico.

Las desigualdades sociales que se produjeron desde el movimiento independentista, por la conservación de patrones y estructuras coloniales, culminaron con el primer movimiento social de este siglo en América, que estableció los nuevos postulados sobre la organización política y social en los que descansaría el desarrollo futuro del país. Esa nueva concepción que promovió la Revolución de 1910, quedó consagrada en la Constitución de 1917.

Nuestro ordenamiento fundamental le dió al Estado, rompiendo con los postulados del liberalismo clásico, las facultades para intervenir en la vida económica y regular los patrones sociales para llevar a cabo la transformación del país.

La Constitución, de esta manera, se convirtió no sólo en un cuerpo de síntesis de las ideas que prevalecieron y se fueron formando en el curso de la lucha política y social, sino que se convirtió verdaderamente en un instrumento de cambios sociales.

A partir de la consolidación del Estado nacional, una vez concluido el período armado y para legitimar la estancia en el poder del grupo revolucionario, se iniciaron una serie de medidas de gobierno que dieran satisfacción a los principios por los que se luchó.

Los primeros gobiernos del período postrevolucionario persiguieron como principales objetivos, además de conservar la paz social que se requería para reactivar y reconstruir la vida económica, el otorgar la libertad política clausurada en épocas anteriores, la justicia social impedida por la concentración del poder económico, la soberanía nacional en el ámbito internacional y armonizar en torno a instituciones a los distintos grupos y clases sociales.

Bajo estas características, el surgimiento de la empresa pública está asociado a la etapa constructiva de la Revolución, como consecuencia de la vocación de modernidad del Estado mexicano, en su empeño por estar a la vanguardia de su tiempo histórico.

La reconstrucción nacional y los primeros avances en el desarrollo económico y social del país, se dieron al lograrse la armonización política que reúne pacíficamente a los diversos grupos y facciones combatientes en torno

a un partido político que consagraba en su programa las principales aspiraciones de su época y que, desde entonces cuenta con el apoyo de la mayoría.

La década de los años treinta marca prácticamente el inicio de la transformación del Estado mexicano en sus funciones de vigilante y administrador de los servicios públicos tradicionales, a una participación decidida en las actividades productivas. Es en esta época que se inicia la modernización, de manera importante, en la estructura y destino de los recursos públicos, restringiendo la carga de los gastos militares y administrativos e incrementando las asignaciones orientadas a la infraestructura necesaria para iniciar un vigoroso proceso de industrialización, apoyado por el proceso de la Reforma Agraria, y para apoyar los gastos sociales que elevarán la educación, la seguridad y bienestar social de una nación en creciente —explosivo, diría ya, como más tarde nos daríamos cuenta— desarrollo demográfico.

En esta etapa se inicia un cambio fundamental en la vida económica del país, que se ve acompañada de situaciones de coyuntura, que culmina con un incremento en el sector paraestatal del Gobierno Federal.

Por decisión que reafirmó la soberanía nacional, se nacionalizaron los hidrocarburos y se tiene participación en otros sectores estratégicos; también en aquel tiempo se puso en práctica la política de construcción de grandes obras hidráulicas, construcción de carreteras y demás servicios de infraestructura, que se vieron complementados con facilidades para el establecimiento de centros industriales y con medidas que propiciarían elevados márgenes de rendimiento.

El Estado mexicano, ante la pluralidad de nuevas responsabilidades que adquiere por su carácter de rector en el proyecto nacional, amplía el espacio social y político, propiciando la creación y organización de una nueva sociedad en la que abarca a todos los sectores en su propósito de llevar a sus últimas consecuencias los postulados plasmados en la Constitución, que sirven de fundamento a la actividad misma del Estado en la promoción del desarrollo con justicia social.

Merece especial mención la trascendencia que tiene la empresa pública en la transformación misma del Estado, como elemento vital del nacionalismo y apoyo a la soberanía ante los retos del desarrollo y las amenazas del exterior.

Es interesante comentar aquí, que en México es evidente el papel distinto que ha tenido el Estado en relación al establecimiento y desarrollo del Estado moderno en otras sociedades, principalmente en el continente europeo.

En tanto que allá el Estado surge como organización política de naciones integradas, de sociedades que logran su propia densidad económica previa, y surge como la superestructura que viene a consolidar a las comunidades nacionales, yo comparto la idea de que en América, en cambio,

fundamentalmente en la América Latina, el Estado es un elemento que viene a integrar y a constituir la sociedad civil.

El Estado no solamente fue el reflejo de una comunidad nacional integrada sino que, por la acción de ciertos segmentos y grupos políticos, viene en realidad a constituirse en catalizador de la formación de las sociedades. Y ello se acentúa en nuestro caso cuando, después de la Revolución de 1910, el Estado se convierte en el rector y diseñador de un nuevo estilo de sociedad, atendiendo a ciertos valores políticos fundamentales.

Alrededor de la búsqueda de estructuras sociales más justas y de la reafirmación del nacionalismo económico, es como el Estado en México ha ido construyendo, y está a la vista, una nueva sociedad moderna con aspiración a incorporarse a corrientes de bienestar que no pudieron producirse bajo los moldes de una sociedad liberal y de una economía simple de mercado.

Dentro de esta concepción, el sector paraestatal se ha convertido en un importante creador de fuentes de empleo, inversor y demandante de recursos públicos, viendo reflajada su importancia en la creciente participación que tiene en el presupuesto público.

Siendo el Estado rector y árbitro en las decisiones que afectan las variables fundamentales de la sociedad, hemos dispuesto de un sistema de convivencia en las empresas nacionales donde los agentes privados se encargan, como regla general, de la producción y distribución de los bienes y servicios que demanda el mercado, constituyéndose en un movilizador dinámico de recursos; en tanto que la participación estatal, en general, actúa en los renglones estratégicos para la marcha económica del país y que conviene controlar de manera directa para afirmar la rectoría del poder público en los fenómenos de la producción y distribución, así como en aquellos campos en que el riesgo, monto de la inversión y plazos de gestión en los proyectos inhiben al capital de lucro.

Es en este sentido que al constituir una empresa con el ahorro privado se buscará, con la transformación del ciclo económico, lograr un rendimiento adecuado del capital invertido que permita, por una parte, preservar ese ahorro de los particulares y, por otra, ofrecer un margen de ganancia razonable que haga atractivo el riesgo.

Para el caso de la empresa pública, su creación o, en su caso, su vida dentro de la economía, obedece a objetivos de política económica para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y promover y fomentar el desarrollo.

En suma, la empresa privada, sin olvidar sus repercusiones en la formación de ahorro, inversión y empleo, ha representado para sus poseedores un

fin en sí misma y su éxito ha dependido de la actuación de sus administradores, sujetos a la influencia del mercado en donde se desarrolla.

Esta actitud tradicional, por cierto, debe cambiar ya que la empresa privada, ante los retos de la sociedad y para asegurar su supervivencia como forma jurídica y económica, debe armonizar su interés legítimo con la responsabilidad social y la solidaridad con las grandes metas del proyecto nacional.

Por su parte, la empresa pública es un medio que utiliza el Estado para alcanzar un fin social, lo que la obliga a seguir reglas de conducta específicas.

Sin embargo, la administración rentable de las empresas del Estado además de factible, es un imperativo que exige el desarrollo del país. Decir que la motivación económica de la empresa pública es diferente, por razones esenciales, al de la empresa privada no es afirmar, en forma alguna, que la empresa pública debe descuidar las consideraciones económicas y de rentabilidad. El apoyo al sector paraestatal es fundamental, siendo de interés el fortalecer, con criterios de racionalidad administrativa y eficiencia económica, al sistema paraestatal para que desarrolle en forma sana a las empresas que administre; es por ello que, si bien las reglas de regulación y medición son semejantes, no pueden ser iguales. Basta señalar la presencia de algunos problemas, unos de carácter estructural y otros de coyuntura, que afectan las relaciones financieras y operativas que enfrentan las empresas públicas .

Un caso evidente es el que se muestra en el rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el Estado , pues a pesar de los importantes esfuerzos de la sociedad para absorber los aumentos que se fijan, siguen siendo insuficientes para generar el ahorro necesario para financiar su expansión al ritmo que requiere el proceso económico general. La generación interna de recursos debiera constituir la principal fuente de financiamiento operativo y de inversión de la empresa pública; esto, en algunas ocasiones, se ha visto obstaculizado, pues en distintos momentos se ha requerido subsidiar ramas económicas específicas, alejando a la empresa pública de la posibilidad de mantener una adecuada estabilidad financiera.

Asegurar la demanda hizo, además, que las empresas públicas enfrentaran fuertes programas de inversión, con períodos largos de maduración y rentabilidad poco atractiva, que les permitieran disponer de la capacidad suficiente para satisfacer oportunamente la oferta de bienes y servicios, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos, indispensables éstos para atender el crecimiento de la actividad productiva del país, por el carácter estratégico que tiene.

Sin disponer de los recursos internos suficientes y ante las limitaciones de las finanzas públicas para capitalizar oportunamente a su sector paraestatal, se hizo entonces necesario recurrir a los mercados financieros del exterior para completar el financiamiento de la inversión pública en esta rama tan

importante. Esta situación produjo fuertes presiones que incidieron sobre los costos y la estabilidad financiera de las empresas, además de que las condiciones de contratación de los créditos relativos, por la situación difícil que ha prevalecido en los mercados financieros internacionales en los últimos años, no siempre fueron acordes con los períodos de gestación de los proyectos y han ocasionado serios perjuicios a las empresas públicas.

En síntesis, la empresa pública ha constituido en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes de que dispone el Estado para la promoción del desarrollo económico y social. Su papel estratégico ha posibilitado en gran medida el crecimiento del país. Sin la empresa pública no hubiera sido posible, en forma alguna, observar el crecimiento económico tan dinámico que ha experimentado el país en los últimos cincuenta años.

Con el marco de referencia descrito, en el que nos ocupamos de la transformación del Estado y el papel desempeñado por la empresa pública, los objetivos se plantean —reestructuración y mecanismos modernos de administración— corresponden a una realidad actual que refleja la dimensión del sector paraestatal en su evolución e importancia relativa, por la que su regulación ni actúa en abstracto ni alejada de sus requerimientos y finalidades. Esta regulación, por necesidad, debe ser flexible y suficiente para las condiciones específicas de la empresa pública.

Es en este sentido que la regulación obedece, fundamentalmente, al ejercicio que realiza el Estado de una función de guía y tutela administrativa para preservar a la empresa pública como unidad integrada. Esa tutela debe ser origen y relación en la pluralidad de órganos del Estado, entrelazándolos para que los fines individuales no se aparten de los fines globales de la administración.

La regulación, ordenada en forma sistemática y congruente, debe considerar facultades normativas con estricto apego al respeto de la autonomía jurídica y patrimonial de las entidades públicas.

Desde la perspectiva del derecho, la evolución de la empresa pública se ha regulado a través de una serie de disposiciones de diversas categorías que van desde aquellas que tienen rango constitucional hasta los reglamentos secundarios o comunes.

En el nivel constitucional, se encuentran establecidas las funciones reguladoras respecto a la empresa pública que corresponden, por una parte, al Poder Ejecutivo y, por la otra, al Poder Legislativo, integrándose así un sistema normativo de responsabilidad para el sector paraestatal que coadyuva a mantener, a la vez, un sano equilibrio entre los poderes de la Unión.

Es importante comentar que, si bien en nuestro ordenamiento fundamental no se precisó una teoría de la empresa pública, sí se dejaron asentadas las principales atribuciones para la participación regulatoria del Estado, quedando implícitas, en mi concepto, las facultades de utilización de ins-

trumentos de política económica, entre los cuales puede incluirse al sector paraestatal.

Sin embargo, en vista de la evolución del Estado y de la realidad económica y social, se hace necesaria la expedición de una norma constitucional que establezca la naturaleza, función y objetivos de la empresa pública en México.

La diversidad jurídica en el origen y regulación de la empresa pública se ha transformado, desde una norma de orden común que transita por la coyuntura y la agregación pasando por los primeros intentos de articulación y regulación gubernamental con la expedición, en 1947, de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, hasta llegar en nuestros días a la regulación de las actividades de las empresas públicas consideradas dentro de un sistema global y como partes integrantes de varios subsistemas de acuerdo a criterios de planeación, coordinación y evaluación de sus resultados, en función del programa de gobierno de la nación.

Como decía, el desarrollo de la empresa pública en México se hizo en gran parte mediante un proceso de agregación. En la medida que los gobiernos enfrentaban obstáculos por superar, fueron estableciendo diversas entidades mediante distintos mecanismos: a veces mediante la expedición de reglas legislativas, otras utilizando la forma del derecho privado para establecer empresas que en realidad eran ya, desde su nacimiento, de derecho público, por la participación patrimonial del Estado y por las facultades de mando reservadas a la administración central.

Pero la falta de experiencia jurídica en estas nuevas formas de organización económica hizo que, en muchos casos, fueran los marcos del derecho privado los que dieran crecimiento a las entidades del empresariado público.

La Ley del 47 fué ya un intento de dar cierta congruencia a la dirección, tutela y vigilancia del Estado, sobre la cada día más variada y numerosa empresa pública.

Es propiamente hasta años recientes cuando, alrededor de una profunda reforma administrativa, se ha estado sistematizando en México la regulación y el control de nuestras empresas públicas.

En efecto, la actual administración envió al Congreso de la Unión, como uno de sus primeros actos de gobierno, iniciativas que se plasmaron en las leyes que le están dando una nueva configuración, un nuevo perfil y un nuevo estilo a la administración pública en México.

Me refiero a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la General de Deuda Pública, como las más relevantes. Estas leyes ya constituyen, en mi opinión, el marco fundamental de la regulación institucional de las empresas públicas

en México, sobre todo en su aspecto externo, en el aspecto de la relación entre la administración central y el sector paraestatal.

Destacan en estas normas las funciones de diversas dependencias del Poder Ejecutivo, que tienen responsabilidad de tipo global, como son la de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, dependencias que tienen facultades de orientación y apoyo general sobre la administración pública paraestatal.

Esta es una solución diferente a las que se han aplicado en otros países, con diversos resultados, de adscribir la regulación del sistema de vigilancia de las empresas del Estado a una sola entidad.

En nuestro sistema se ha considerado que la regulación, tutela y vigilancia de la empresa pública debe ser una responsabilidad compartida entre las diferentes secretarías de Estado, de acuerdo con las funciones de cada una. Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto interviene en los aspectos de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación del comportamiento de la empresa pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fundamentalmente regula a la empresa pública a través de establecer el régimen fiscal correspondiente, que tiene, en varios casos, diferencias importantes respecto del régimen fiscal ordinario de las empresas privadas, y también ejerce la política de control de endeudamiento de dichas empresas.

Este entorno jurídico se complementa, además, con los acuerdos presidenciales, que se han llamado sectoriales, a través de los cuales las empresas públicas se agrupan por sectores de administración gubernamental, instituyéndose la figura del Coordinador Sectorial, a quien corresponden atribuciones específicas en materia de planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades públicas que se le adscriben.

Los coordinadores sectoriales son una instancia intermedia entre las secretarías globalizadoras, o de responsabilidad general, y las entidades propiamente dichas; a cada sector corresponde la responsabilidad de impulsar también los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las entidades que le son adscritas por sectores económicos, sea la industria, la agricultura, el comercio, el turismo o los transportes, para señalar, en forma destacada, los principales sectores de actividad que se han encomendado a los coordinadores sectoriales.

El Acuerdo de Sectorización de la administración pública paraestatal, que siguió a las leyes básicas, constituye la primera regulación por sectores de la empresa pública en México, siendo este Acuerdo complementado por lineamientos básicos para la operación del sistema, que se han consignado en documentos que todavía tienen una naturaleza jurídica formal, sino que constituyen criterios de la administración central aprobados al nivel del presidente de la República para orientar la aplicación de las leyes



fundamentales de la administración pública y de los acuerdos de sectorización.

Estamos, pues, ensayando un sistema nuevo de manejo, regulación y control de la empresa pública, a través de la concepción de sectorización. Podría considerarse necesario, en mi opinión, una vez que maduren y se sistematicen estas experiencias, contar con una legislación especial más completa, integrada y sistemática, que formalice el sistema de tutela sectorial sobre la empresa pública en México.

Es conveniente considerar, dentro de la regulación jurídica de la empresa estatal, la necesidad que existe de relacionar la Ley General de Deuda Pública, la de Presupuesto y Gasto Público Federal y la Ley para el Control de Organismos y Empresas de Participación Estatal vigente, ésta última, desde hace muchos años, rebasada en mucho por la realidad y que está en proceso de adecuarse mediante un nuevo proyecto legislativo que está siendo estudiado en algunas dependencias del Ejecutivo.

Relacionadas estas leyes, tanto en sus aspectos normativos como reglamentarios, tendríamos en México un sistema jurídico con aproximaciones técnicas, pero con un contenido eminentemente económico, para regular esta forma de gestión de la empresa pública en relación, primero, a su entorno social, a sus relaciones con el Gobierno central, a sus aspectos corporativos internos y en materia de régimen financiero, administrativo y de equilibrio, entre los factores de la producción.

En efecto, la regulación de la empresa pública necesariamente tendrá que considerar el ámbito externo, su entorno social; también su liga con el Gobierno central, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y fundamentalmente sus aspectos corporativos internos que, como comentaba hace un momento, en mucho todavía se regulan por reminiscencias del derecho privado, que no siempre resulta adecuado para las características y la dinámica de la empresa pública contemporánea de nuestro país.

Constantemente se tiene que recurrir, en forma reiterada, a normas de derecho privado para regular acciones o actos de las propias empresas públicas, pero también constantemente nos damos cuenta de la insuficiencia de estas normas que, sólo por analogía y en forma supletoria, se aplican a esta actividad que obviamente tiene sus propias y distintivas características.

Actualmente la regulación se realiza a través de las diversas leyes, decretos y acuerdos del Ejecutivo Federal, así como las escrituras constitutivas, estatutos sociales y reglamentos que rigen, en lo particular, a cada una de las empresas públicas. Esta diversidad de instrumentos de regulación impide la adopción de criterios uniformes en cuanto a su administración y funcionamiento y, eventualmente, en las modificaciones en la vida de las mismas.

Dentro del sistema de derecho considero que debe distinguirse la regulación con dos finalidades principales: la primera, la necesaria disposición

de un derecho económico moderno que dé el marco de la actuación y objetivos a alcanzar, así como una ordenación racional de las distintas disposiciones para la formación de estos entes económicos.

La otra finalidad a alcanzar en la regulación debe encaminarse a la comprensión de las acciones a través del análisis y resultados de gestión, con objeto de verificar y evaluar las acciones importantes y apreciar la medida de cumplimiento, cuantitativa y cualitativamente, de los propósitos y políticas que se les fijan a las empresas públicas.

Guiar la actuación administrativa dentro de un marco de ordenación y márgenes de libertad de gestión, permite el aprovechamiento de los esfuerzos, la precisión de responsabilidades y el mantenimiento de un ambiente de confianza general. Por ello, los instrumentos de seguimiento deben apartarse de controles basados en detalle *a priori*, debiéndose encaminar las innovaciones a determinar índices de medición de eficiencia y productividad, fijándose como meta la disposición de sistemas adecuados de evaluación, tanto a nivel interno de las empresas, a nivel de los coordinadores sectoriales y a nivel de las dependencias globalizadoras del Poder Ejecutivo Federal por una parte, como, por la otra, a nivel del Poder Legislativo, principalmente para el ejercicio de las facultades de la Cámara de Diputados y para el auxilio que requiere la Contaduría Mayor de Hacienda, el órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados, para evaluar la Cuenta Pública que el Poder Ejecutivo presenta anualmente a esa representación nacional.

Es en este sentido que el derecho debe atender a los instrumentos de regulación disponibles, como a las acciones en materia financiera y administrativa, formándose un conjunto normativo que dé respuesta a las necesidades actuales.

Los instrumentos de regulación que están regidos básicamente por disposiciones de orden común, fundamentalmente tomadas de los principios de la vigilancia de las sociedades mercantiles, deben evidentemente ser reestructurados por una legislación de carácter público en la materia.

Estamos ahora todavía con la confusión de manejar las decisiones y la vigilancia de nuestras entidades públicas mediante una convergencia, no siempre sistemática, de los órganos tradicionales del derecho mercantil: asambleas de accionistas, consejos de administración, comisarios y auditores externos. En muchas ocasiones nos damos cuenta de que el cumplimiento de estos moldes representa un mero formulismo, que no trasciende en decisiones efectivas de interés público sino en una falta de operatividad de las facultades de mando, de gestión, control y vigilancia de las diversas empresas.

Desde la perspectiva del derecho público las asambleas de accionistas no se encuentran normadas con la suficiente amplitud y alcance, observándose una ausencia de relación con los órganos de gobierno y de vigilancia en las empresas.

La necesaria disposición de regulación y relación en estos instrumentos es especialmente importante, ya que en estas empresas el Estado participa en forma asociada, en donde se confrontan intereses y facultades dentro del propio gobierno central, sobre la orientación de las empresas.

La regulación financiera está contenida, en sus principales aspectos, en la Ley de Gasto y Presupuesto Público y en la General de Deuda Pública, siendo necesario que en paralelo a los avances técnicos se prevea la norma que regule sistemas modernos de administración y esquemas adecuados de medición.

La norma en materia administrativa debe contemplar reglas sobre los recursos que movilicen las empresas públicas, tanto en sus aspectos materiales, como monetarios y de servicio civil.

Deben establecerse guías a los administradores para regular la situación financiera, el endeudamiento, la capitalización y, en su caso, la concesión y transparencia en los subsidios que otorguen las empresas por cuenta del Estado.

Este conjunto de reglas debe estar incluido en el margen normativo del derecho público, por lo que considero que la ciencia del derecho deberá avanzar en su investigación para que, con otras disciplinas sociales, se actualice el sistema de regulación que atienda los aspectos sustantivos y estos puedan estar debidamente sustentados mediante la norma y sea factible disponer de un derecho económico moderno.

Es innegable que el Estado mexicano, en la actualidad se encuentra mejor organizado para llevar a cabo la función rectora dentro de la economía y el desarrollo del país, y para actuar dentro de un eficiente marco jurídico y administrativo como el principal agente dinámico de integración social.

Sin embargo, la regulación por sí misma no garantiza resultados favorables. Es necesario que ante el derecho se acompañe la responsabilidad del empresario público; la responsabilidad entendida como un deber social, administrativo, financiero y político.

Responsabilidad social entendida como honestidad material e intelectual que lo obliga a entregar sus capacidades a un mejor servicio público, apartándose de la soberbia y del distanciamiento e ignorancia de las carencias y necesidades de nuestra sociedad.

Responsabilidad administrativa que representa conservar y acrecentar las instituciones construidas con el esfuerzo de las generaciones que nos antecedieron y que serán el legado para las que nos sucedan, siendo el desarrollo de las mismas lo que nos permitirá realizar, en el futuro, el modelo de país que deseamos.

Responsabilidad financiera que signifique el apego, la firmeza y la estricta observancia de los límites que impone la jerarquización de nuestros

problemas y la priorización de nuestros programas, requiriendo combinar la imaginación creadora con el rigor técnico y la visión del futuro con el realismo que busca la óptima utilización de los recursos disponibles del país, para consolidar y acrecentar su desarrollo y lograr la justicia social.

Responsabilidad política, porque la empresa pública no es una mera aventura económica del gobierno: es instrumento fundamental para lograr las grandes metas nacionales, para construir la sociedad libre, democrática, justa e independiente que marca la constitución como mandato político.

La acción del empresario público no puede concebirse sólo como la gestión de ciertos recursos: a la luz de ciertas metas de construcción, debe concebirse como un mecanismo que forma parte de la acción política de la nación para lograr el tipo de sociedad que todos deseamos.

Miguel de la MADRID H.\*

\* Secretario de Programación y Presupuesto.