

LA ADMINISTRACION PARAESTATAL

ANDRES CASO

Ex Presidente y Miembro del Consejo
de Honor del INAP. México

En naciones como la nuestra difícilmente se puede estar en desacuerdo con la afirmación de A.H. Hanson, en el sentido de que todo el proceso de desarrollo de un país puede ser descrito como una empresa pública¹. En efecto, la empresa descentralizada es tal vez el mejor instrumento político, administrativo, económico, con que cuenta el Estado moderno en su lucha por el desarrollo; ahora bien, paradójicamente, es también el más indeterminado, el más indefinido de sus organismos. Tanto en las naciones altamente industrializadas como en los países pobres, se discute 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;

en suma, cómo puede ser definida. Por lo demás, todo parece hacer pensar que no existe un acuerdo generalizado en las respuestas a estas cuestiones.

La empresa pública es un mecanismo del siglo xx. Nació en el momento en que el mundo estaba convulsionando por la revolución soviética y por las consecuencias de la Primera Guerra Mundial. Estos acontecimientos y la crisis del capitalismo de 1929 obligan a los estados nacionales a buscar soluciones autónomas, efectivas, para llevar a cabo planes y programas de desenvolvimiento económico y social. La empresa pública nació como su propio nombre lo indica, con una ambigüedad. Es una empresa, es decir, el inicio de una actividad y, en una de las acepciones de la palabra, también una organización mercantil. Al mismo tiempo, sin embargo, es pública, lo que significa propiedad del pue-

1 A.H. Hanson, *La empresa pública y el desarrollo económico*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978, p. 143.

blo a través del Estado, con todas las consecuencias políticas, económicas, sociales que esto puede tener. La denominación "empresa pública" indica, pues, una dualidad que examinaremos a lo largo de esta exposición.

Las presiones de los grupos políticamente radicales, o la propia participación de estos grupos en los gobiernos europeos, propiciaron como soluciones las incipientes empresas públicas.² Los efectos de la gran crisis de 1929 que sacudió al sistema capitalista es, sin embargo, lo que demuestra que estas empresas que habían comenzado a aparecer pueden ser una solución, una respuesta a la necesidad del Estado moderno de participar en el desarrollo e incluso dirigirlo.

México es en muchos aspectos un precursor de la empresa pública; las experiencias mexicanas en este sentido han sido siempre ejemplares. Baste recordar que la gran revolución social de 1910 trajo como consecuencia la Constitución de 1917, que dejó sentadas las bases para una acción que permitió al Estado actuar directamente en la economía al limitar la esfera de la propiedad privada. Puede afirmarse que es esta base constitucional lo que va a permitir lo que los estudiosos han llama-

do la reconstrucción nacional de la década de los veinte y, más tarde, las grandes expropiaciones y nacionalizaciones de los años treinta y cuarenta. En efecto, cuando el país busca su reconstrucción acelerada, a la vez que sentar los principios de un desarrollo económico con justicia social, postulado fundamental de la lucha armada, el Estado revolucionario acude fundamentalmente a la creación de empresas públicas, no sólo al sector central. Es importante tener presente que sólo una vez institucionalizada la acción de los primeros organismos descentralizados, éstos pasan a formar parte del sistema central de gobierno: la agilidad administrativa requerida inicialmente sólo podía ser alcanzada por la empresa paraestatal.³

Entre 1924 y 1928 el gran fundador de instituciones que es Plutarco Elías Calles, creó la infraestructura orgánica de lo que hoy conocemos como el sector paraestatal mexicano: la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos, el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, los Bancos Agrícolas Ejidales, etc., son algunas de las instituciones que permitieron establecer las bases del desarrollo económico (más tarde algunos de estos organismos pasaron a formar parte del sector central del gobierno). El periodo del presidente Cárdenas tomó una de las decisiones trascendentales de

2 La "Viena Roja" de los primeros años veinte es tal vez el mejor ejemplo. La social democracia radical en el poder no realiza la revolución socialista, pero propone una serie de modalidades "mixtas" de actuación del Estado en la economía que favorece el apoyo de grandes sectores populares. Incluso en la producción agrícola, el gobierno austriaco llega a proponer empresas estatales de comercialización. Ver: G.D.H. Cole, *Historia del pensamiento socialista. Comunismo y social democracia (1914-1931)*. Primera parte, vol. V, 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pp. 196 y 55.

3 Ver, por ejemplo: Jean Meyer, Enrique Krauze y Cayetano Reyes, *Historia de la revolución mexicana. Período 1924-1928: La reconstrucción económica*, El Colegio de México, 1979; Ana María León de Palacios, *Plutarco Elías Calles, creador de instituciones*. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1975.

política económica para el desarrollo del país: la expropiación de los bienes de las compañías petroleras y la creación de la empresa pública Petróleos Mexicanos. La nacionalización de los ferrocarriles y la creación de la Comisión federal de Electricidad consolidaron la estructura de la administración paraestatal.⁽⁴⁾

La empresa pública aparece, pues, para resolver los grandes problemas del desarrollo; es, en consecuencia, una estructura particularmente sensible a los designios del Estado, puesto que es éste quien determina los objetivos del desarrollo y las conductas para alcanzarlos de acuerdo con factores de la más diversa índole, entre los que se destacan los aspectos políticos. Esta es quizá la razón por la cual la empresa pública vive permanentemente en medio de grandes indefiniciones que, sin embargo, muy rara vez obstaculizan su trabajo y más bien le permiten una flexibilidad que le hace posible alcanzar metas muy complejas que la administración central no podría emprender siquiera.

Esta indefinición esencial puede ser examinada, a nuestro juicio, a través de cinco aspectos:

1. Político
2. Jurídico
3. Económico

4. Administrativo

5. de Evaluación

1. *La indefinición política.* La empresa pública es una modalidad de apropiación colectiva de medios de producción que podrían estar en manos de particulares. Como respuesta política, es un medio de satisfacer la urgente y creciente demanda de igualdad económica. Ahora bien, la acumulación privada de capital es obviamente incompatible con la igualdad económica, de ahí que el Estado moderno intervenga en campos consagrados tradicionalmente a la actividad privada.

Sólo que esta intervención económica tiene un carácter fundamentalmente político, porque inserta en una sociedad de libre empresa una modalidad de propiedad social. La ampliación de las actividades económicas del Estado es apenas discutible aun en los países desarrollados; en las naciones de industrialización incipiente es indispensable. En México particularmente no podía existir otra alternativa dadas nuestras condiciones históricas. Manuel Gómez Morín, uno de los fundadores del Banco de México y del Banco de Crédito Agrícola, así como del conservador Partido Acción Nacional escribía en 1928:

“En los últimos años, casi la única fuente de capital ha sido el gobierno. Los bancos antiguos han acudido a esa fuente para rehacerse. El de México y el de Crédito Agrícola proceden de ella, y para toda empresa de cierta cuantía que se proyecte, inevitablemente existe la tendencia a pensar en obtener del Estado el capital suficiente. Los bancos, por su falta de capital, por su funcionamiento

4 La creación, también en los años veinte, de los “entes” mussolinianos tiene el fin corporativo de la política económica fascista. No es sino hasta mucho más tarde, 1934, que se crea la Autoridad del Valle del Tennessee, como organismo público norteamericano destinado al desarrollo regional; posteriormente se fundó la Casa del Mezzogiorno para promover el desarrollo del Sur de Italia. Francia e Inglaterra conocen una gran actividad del Estado sólo después de la Segunda Guerra.

primitivo, o por las mismas condiciones de su naturaleza en otros casos, no pueden ser fuente directa de capital y ni siquiera han podido reunir en la forma elemental del depósito los capitales dispersos del público. Los bancos extranjeros, así como las empresas extranjeras, sólo desarrollan los negocios que les interesa desarrollar, cuando les interesa hacer ese desarrollo y como conviene a sus planes que no siempre coinciden con los planes mexicanos, con los mejores deseos de México. De este modo, el Estado se ve sujeto, si quiere fomentar la economía, al enorme esfuerzo de estar refaccionando, en épocas críticas, negocios enormes: la explotación de los recursos naturales del país sigue quedando fuera del control económico de México, y una multitud de empresas útiles o necesarias no se acometen o se acometen sólo defectuosamente.⁵

“El desarrollo sigue, pues, un camino paralelo al del ensanchamiento del papel económico del Estado —comenta Jean Meyer—. Principal instrumento de capitalización de los recursos financieros, poder regulador, principal interlocutor con los grupos internacionales, el Estado se presenta inevitablemente como único intérprete del interés público, y empieza a definirse en esos años como una institución *sui generis*, con responsabilidades económicas directas y muy amplias, provisto de una autoridad peculiar.”⁶

El Estado ha sido, pues, en nuestro país y en muchas otras naciones, el promotor y responsable principal del desarrollo, y esta

responsabilidad la enfrenta sobre todo a través de la empresa pública. El haber renunciado a su papel tradicional de vigilante de los procesos sociales; el haberse convertido en “empresario del desarrollo” y el único intérprete legítimo del interés público, ha traído al Estado moderno múltiples consecuencias, algunas de las cuales no siempre actúan en su favor, porque si bien, por ejemplo, adquiere algunas de las ventajas de la actividad privada, debe renunciar a algunas de sus prerrogativas y con frecuencia someterse íntegramente a la legislación aplicable a la empresa privada. Por otra parte, al convertirse en patrono, deja automáticamente de ser intermediario en los conflictos de clase. Todo ello hace más compleja aún su tarea. Así, la empresa pública es un instrumento político que el Estado maneja de acuerdo a los intereses colectivos; de ahí su indefinición en este campo. La empresa pública se discute vivamente en las plataformas ideológicas de los partidos políticos o suele ser víctima de gobiernos dictatoriales; recuérdese la “privatización” que sufrió Argentina en los últimos años del gobierno peronista y, más acusada aún, en el periodo posterior de gobiernos militares. Mucho más recientemente, hemos sido testigos de la discusión en el interior de la coalición francesa de izquierda que concernía a la mayor o menor cantidad de las empresas de Estado; igualmente, hemos presenciado el caso doloroso de Chile en que el gobierno de Pinochet, surgido del golpe militar de 1973, devolvió todas las empresas públicas a sus antiguos poseedores particulares, a menudo

5 Citado por Jean Meyer (et al.), *op. cit.*, p. 286.

6 *Ibid.*, p. 289

corporaciones transnacionales. El Partido Conservador inglés llegado al poder en 1978, inició su gobierno renunciando a manejar varias empresas públicas de gran importancia. Es pues, la empresa pública, una posición política en la medida en que el Estado esté actuando como dueño de medios de producción mientras que la libre empresa se opone a que intervenga en un campo que cree de su exclusiva competencia.

¿Qué ha hecho el Estado actual con esta capacidad de decisión política? Ha seguido varios caminos: el de la empresa pública total es el de la solución soviética, china o yugoeslava, con los matices que pueden existir entre estas modalidades. Es decir, si adoptamos la solución única de empresa pública, la meta es el socialismo, aunque, comenta Hanson, "... la mayoría de quienes han experimentado el comunismo sin caer bajo su encanto o quienes se han tomado el trabajo de estudiarlo objetivamente para alcanzar metas económicas similares, es porque no están convencidos de que el progreso material que lo hace posible valga los sacrificios mentales, morales y, ciertamente, materiales que el sistema exige de sus adeptos. Con todo, no es posible ver con entusiasmo los intereses febriles, esporádicos, corruptos y desequilibrados que hacen la mayoría de los países que han proclamado su devoción a la libre empresa; ya sea por convicción genuina o por amor al dólar".⁷

El otro camino pudiera ser el de la econo-

mía mixta con los distintos grados que puede tener, de tal modo que permita, mediante la empresa pública, la participación muy directa del Estado en el desarrollo económico y la defensa de los intereses básicos de una Nación, sin los grandes sacrificios que imponen los otros caminos. Sin embargo, la solución política de la economía mixta tampoco tiene el camino allanado.

La indefinición jurídica. Parecería que ante la necesidad de actuar, el Estado ha respondido creando los organismos públicos; con ello ha rebasado los moldes jurídicos que han venido apresuradamente a la zaga tratando de normar las decisiones políticas y administrativas. Personalmente Guy Braibant, el teórico francés de la empresa pública, comentaba que afortunadamente esas decisiones no se habían podido normar oportunamente y que en consecuencia los políticos y los administradores habían resuelto los problemas sobre la marcha creando las empresas públicas que requiere el desarrollo.

Por lo demás, no existe consenso en cuanto a los marcos jurídicos que rigen las actividades de las empresas públicas. Se cita frecuentemente a México, a Turquía y a la India, como países que han tenido experiencias positivas al respecto; nada que ofrezca más diferencias, sin embargo, que los respectivos marcos jurídicos. Nosotros sabemos que no es sino hasta últimamente que el marco jurídico de la administración pública mexicana ha quedado establecido. En enero de 1977 el gobierno del presidente López Portillo señala en la Ley Orgánica de la Administración

⁷ *Op. cit.*, p. 220

Pública Federal, en el título tercero, capítulo único, en los artículos 45o. y 46o., las definiciones de lo que considera como administración paraestatal y engloba, en consecuencia, toda la administración descentralizada:

“ARTICULO 45.— Dentro de la Administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

ARTICULO 46.— Dentro de la Administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3º de esta Ley, **considerados conjunta o separadamente**, aporten o sean propietarios del 50º/o o más del capital social”.

Este último inciso es fundamental porque establece el procedimiento mediante el cual el Gobierno Federal puede ampliar sustancialmente sus mecanismos de control y sus mecanismos de participación en el desarrollo. El Estado tiene en su mano el instrumento jurídico para englobar a un enorme sector de la economía y, de esta manera, conducir el desenvolvimiento de acuerdo a los intereses públicos. Nuevamente México vuelve a ser precursor en el mundo en cuanto a empresas de Estado.

Sin embargo, no todos los problemas están resueltos. Irma Cué de Duarte, especialista en esta materia, en su importante ponencia presentada a la mesa redonda. “Las empresas públicas en América Latina”, concluye que:

“En México, el concepto de empresa pública como tal, no se maneja legislativamente; dentro de la descentralización se utilizan los conceptos de organismo público descentralizado, empresa de participación estatal mayoritaria o minoritaria, asimilada y fideicomiso, y se denominan en términos genéricos como entidades de la administración pública paraestatal.

“No existe disposición constitucional que faculte expresamente al Congreso de la Unión o al Titular del Ejecutivo Federal a expedir leyes o decretos, respectivamente, creando organismos descentralizados y por cuanto a las otras entidades, el Estado se somete a las formalidades establecidas en el derecho común, independientemente de sus controles internos.

“Se elevan a rango constitucional las disposiciones relacionadas con el control de

las empresas; sin embargo, otras partes de su proceso operativo, como la administración, se regulan por leyes secundarias.

“Se presenta la necesidad de recopilar las disposiciones aplicables a entidades paraestatales en una publicación para su pronta consulta y manejo de información legislativa”.⁸

El Dr. Chanes Nieto, uno de nuestros más destacados investigadores en el campo de la administración pública, señala la incongruencia de una serie de medidas legislativas aplicables a la empresa pública. La multiplicidad y heterogeneidad de las disposiciones jurídicas acarrearán consecuencias que implican: “Indeterminación conceptual y falta de caracterización de las diversas instituciones paraestatales. Por lo mismo, son imprecisos los objetivos a satisfacer por los diversos tipos; los casos en que deben crearse por Ley y aquellos en que pueden 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 ellas; los fundamentos para regir las relaciones con sus servidores en ocasiones por el apartado A) y en otras 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 Crédito 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 sus 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.”⁹

La reunión sobre “Las empresas públicas en América Latina” realizada en México en noviembre de 1978, produjo un buen número de trabajos sobre la indefinición jurídica; de su lectura se desprende que las mismas preocupaciones son compartidas por los legisladores uruguayos, brasileños, peruanos, norteamericanos, canadienses; esto significa que no está definido el marco jurídico de la empresa pública. En México lo hemos circunscrito en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y esto es un avance importante. Como hemos visto, sin embargo, las deficiencias jurídicas no han sido obstáculo para el desarrollo acelerado de la empresa pública.¹⁰

Indefinición económica. Tradicionalmente la empresa pública está destinada a cubrir aquellos renglones que se consideran básicos para el desarrollo económico, o que se

8 Irma Cué de Duarte, “La empresa pública. Referencias constitucionales y su inclusión en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. En *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México 1979, p. 158

9 José Chanes Nieto, “Insuficiencia del marco jurídico de la denominada administración pública paraestatal en México”. En *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México 1979, p. 163.

10 Consúltense los núms. 8-9 de la *Revista Latinoamericana de Administración Pública* (México, 1979) que recogen los trabajos de la mesa redonda destinados al tema “El Estado y las empresas públicas”.

piensan de indispensable control estatal, por su carácter evidentemente político o estratégico. No existe, sin embargo, ningún campo económico que pueda considerarse, al menos en teoría, estrictamente privativo de la iniciativa particular y en el que el Estado no pueda intervenir. "Aun en la perspectiva desde la cual la función del Estado es solamente la de proporcionar 'servicios básicos' pueden hallarse muchas buenas razones tales como la provisión de empleos, el ahorro de divisas, la diversificación de la economía, la adquisición de nuevas herramientas para el trabajo y la administración, etcétera, para que el Estado invada también las industrias de bienes de consumo".¹¹

En México, el Reglamento en Materia de Petroquímica constituye uno de los mejores ejemplos de la decisión estatal de intervenir en la economía. Después de establecer que corresponde a la Nación en exclusiva "la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante . . .", etc., el Reglamento establece en su artículo tercero que "La elaboración de aquellos productos de la industria petroquímica (. . .) que a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, tengan un interés económico o social fundamental para el país, será llevada a cabo por la Nación por

conducto de Petróleos Mexicanos . . ." Así pues, ¿en qué campos debe intervenir el Estado a través de sus empresas? En todos, en tanto sean determinados por un interés nacional.

Dentro de este concepto de empresa pública, la sistemática enumeración que se hace en el libro coordinado por Alejandro Carrillo, *Las empresas públicas en México*, del cual es autor con Irma Cué, Gloria Brasdefer y otros brillantes investigadores, es muy explicativa: "Entre los objetivos que el Estado persigue en México al participar activamente en la vida económica y social del país, se cuentan: acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo; elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito; facilitar los procesos de reforma agraria y de redistribución de la riqueza; proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial (como la energía eléctrica, el agua, los transportes y las comunicaciones, etc.), reducir el grado de dependencia en que se encuentra el país con respecto al capital y a la dirección extranjeras; facilitar la expansión y diversificación del comercio exterior; suministrar un servicio necesario que tal vez no sería lucrativo o resultaría excesivamente caro si lo explotase una empresa estrictamente privada; o bien, garantizar el control gubernamental de algunos sectores de la economía considerados como estratégicos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de política que establece la Constitución".¹² Alejan-

11 Hanson, *op. cit.*, p. 213

12 Alejandro Carrillo Castro (Coord.), *Las empresas públi-*

dro Carrillo define, con el rigor académico que es una característica de todos sus trabajos, la acción de la empresa pública como una acción universal. En ese sentido, creo que es esencial la tradicional posición política del gobierno mexicano.

Indefinición administrativa. La estructura *sui generis* que es la Empresa Pública, debida precisamente a su reciente aparición, conforme una cierta organización administrativa de un modo que todavía no le pertenece por derecho propio. En ocasiones ha tomado sus modelos administrativos del sector público central (esto es más frecuente en los países en desarrollo); en ocasiones los ha tomado de las empresas privadas. Muchas veces se trata de una combinación de ambas. Todo esto propicia la existencia de muy diversos modelos administrativos según la tradición de cada país e incluso, dentro de un solo país, según el caso y la historia de cada institución. Se plantea, sin embargo, en todos los casos, la disyuntiva que siempre ha condicionado a la empresa pública: libertad para actuar dentro de políticas globales o actuación dentro de márgenes estrictos señalados por controles incluso a priori de sus decisiones.

La alternativa parece estar entre la oficina burocrática y la empresa de lucro. Entre esos dos extremos, la empresa pública tiene que funcionar y regirse en un difícil equilibrio. Si el concepto de oficina burocrática prevalece,

los controles estatales son tan rígidos que pueden nulificar a la empresa pública convirtiéndola en una oficina más. Si domina el concepto de empresa privada mercantil, la empresa pública pierde su liga con el Estado y renuncia a la razón misma de su existencia: ser un instrumento político de desarrollo. En consecuencia, la empresa pública debe tener una estructura administrativa que se sujete a los controles del Estado, pero que le permita cumplir con sus propios objetivos. Al mismo tiempo, debe tener la flexibilidad administrativa y la libertad de acción necesarias para manejarse con mayor eficiencia que las oficinas tradicionales burocráticas.

Parecería que esta ambigüedad podría ser resuelta con facilidad. No es así. No existe aún una solución satisfactoria a esta situación dual. Francia, por ejemplo, ha ido desde el concepto de que la empresa pública perteneció a la Nación, y no al Estado, en los años cuarenta, hasta un control tan férreo en los años cincuenta y sesenta que el famoso informe "Nora" (1967) tuvo que denunciar una seria obstaculización en las tareas de la empresa paraestatal a causa de la rigidez del control. Este documento inicia una etapa de gran libertad que en los últimos años vuelve sobre sus pasos para introducir nuevamente su intenso control.¹³ Dos formas de control francés, que son particularmente interesantes y que parecen haber teni-

cas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas su acción. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1976.

¹³ Para una reflexión seria sobre el problema, del control en Francia es indispensable el artículo de Guy Braibant, "Las relaciones entre el Estado y las empresas públicas" publicado en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México, 1979, pp. 95-100

do resultados positivos, son el conocido como "contrato-programa" y, más recientemente, el llamado "contrato-empresa", mediante el cual el Estado y la empresa se comprometen a cumplir con un convenio que contiene los objetivos de política estatales y los compromisos con los que la empresa debe cumplir.¹⁴

En México tenemos más de ochocientas empresas públicas. Uno de los problemas serenos que ha tenido la administración pública mexicana ha sido el control de la administración paraestatal dispersa en innumerables, grandes, pequeñas y pequeñísimas empresas. Ya la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, significó un gran esfuerzo para ordenar jurídicamente las actividades de la empresa pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976 es, más que un ordenamiento jurídico, el inicio de una solución global al problema del control. Al sectorizar la actividad de la administración pública y, en consecuencia, adscribir a estos sectores las distintas empresas paraestatales, permite un mejor control y, al mismo tiempo, una mayor coordinación. Esto constituye uno de los grandes aciertos de la reforma administrativa del presidente López Portillo: "Por medio de

la Ley Orgánica de la Administración —dijo el propio presidente de la República en su mensaje de toma de posesión—, se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las Secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el Programa de Gobierno.

"Las entidades paraestatales se regulan unitariamente y se coordinan con la Secretaría del Ramo de su más inmediata competencia; las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras".

Si pensamos en el ejemplo brasileño, o en el italiano o en el español reciente, observamos que en todas partes del mundo los países han estado oscilando entre el control rígido y la libertad; entre arriar y soltar velas, lo cual depende de una serie de situaciones particulares en cada país y, en ocasiones, de las características particulares de cada empresa. El control excesivo limita y mata a la empresa pública; la libertad absoluta niega su esencia misma como organismo de Estado y la convierte en una empresa más. Lo difícil es encontrar el justo medio, el equilibrio. Hemos señalado la modalidad francesa de control porque seguramente es la más ilustrativa de la conocida situación de péndulo en que se va de la rigidez a la libertad y, también, porque ejemplifica muy bien la realidad actual: aún no se ha llegado a una solución viable para todos los casos. Es importante recordar la recomendación del CLAD: "Controlar

14 Ver Philippe Comte, *Un espoir pour les entreprises publiques: Les Contrats de Programme, O.R.T.F., électricité de France, S.N.C.F.* (1970-1974). Notes et Etudes Documentaires, Núms. 4167-4168. 26 Février

menos para controlar más"¹⁵ que, en efecto, parecería ser una tendencia seguida por la mayoría de los países.

Indefinición de evaluación. Si recordamos que la empresa pública nace con una relación cercana con la empresa privada, encontramos explicable que se la quiera medir con el mismo rasero. Nada más inadecuado. La empresa privada se mide por las utilidades que tiene, por los dividendos que paga a sus accionistas. El fin de la empresa privada es el lucro; ésa es su razón de ser en el sistema capitalista. ¿Eso busca la empresa pública? ¿Busca la utilidad? ¿Quiere el Estado obtener ingresos vía las utilidades de sus organismos? ¿Es ése su principal objetivo? Debemos plantearnos estas interrogantes si queremos examinar la eficiencia de la empresa pública.¹⁶

No existen instrumentos idóneos para medir la eficacia de la empresa pública. Tomamos prestadas herramientas del sector central: queremos medir la eficiencia por tiempos y movimientos. O bien, tomamos el recurso fácil de la utilidad. No hemos encontrado, a cincuenta años de existencia de la empresa pública, los instrumentos adecuados para medir su eficacia. ¿Cómo pretender que la empresa

pública sea medida con criterios similares a los empleados en la empresa privada o en la oficina burocrática si su razón misma de ser está fundamentada en una acción de política global de desarrollo? Sería fácil para la empresa pública obtener utilidades, siempre y cuando escatimara salarios y evadiera impuestos; si no pagara precios altos a los proveedores nacionales; si pudiera vender sus productos y servicios a precios y tarifas competitivos en términos de mercado; si pudiera eludir los trámites aduanales para importar las materias primas y las refacciones. ¿Cuál sería el costo de esta eficiencia para el país? ¿Se estaría cumpliendo con el objetivo de política de desarrollo que tiene la empresa pública? Simultáneamente, hay empresas públicas y sectores de la administración paraestatal altamente ineficaces, y como no resulta adecuado medirlos por la utilidad que generan y carecemos de instrumentos para evaluar su actuación, soslayamos entonces la ineptitud justificándola en aras de un supuesto desarrollo del país; lo cierto es que enmascaramos la ineficacia y, en muchas ocasiones, la corrupción.

Si definimos con claridad lo que queremos de la empresa pública en un esquema teórico, podemos entender también qué es lo que estamos esperando de ella. Cervantes del Río, con absoluta claridad, define los objetivos de uno de los sectores más importantes para el desarrollo del país: "Habría que tener siempre en cuenta que la meta esencial del Sector Eléctrico Nacional la constituye el impulsar el desarrollo de México, con sentido social y

15 Una brillante síntesis de todas las tendencias manifestadas hasta el momento a propósito de estos problemas es la que ofrece Lawrence Graham, "La administración de las empresas públicas. Dilemas de coordinación y control para los Estados contemporáneos", publicados en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9, México 1979, pp. 223-236.

16 Sobre las relaciones entre la empresa pública y la privada véase: *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 10-11, México 1980.

sin objetivo de lucro. Es éste el fundamento de la filosofía nacionalista en que se sustentó Lázaro Cárdenas cuando creó a la CFE y que durante el mandato del Presidente López Portillo adquiere plena vigencia en las labores que le han encomendado a esta Institución".¹⁷ Y Reyes Heróles señaló con su acostumbrado acierto, que el patrón de la empresa pública es la Nación. Solamente a ella se reparten dividendos, por esto debe ser administrada con honestidad y eficiencia, con precios y tarifas justos, pagar impuestos adecuados, reinvertir remanentes de operación, mantener estructuras financieras transparentes, promover y fomentar las industrias privadas con un alto grado de integración nacional. Como parte del sector al que pertenece, hacer inversiones estratégicas para el desarrollo regional, cubrir salarios remunerativos y prestaciones justas a sus trabajadores, desarrollar la investigación tecnológica e impulsar decididamente la formación de técnicos y la capacitación obrera; debe, igualmente, ser la base para sustituir importaciones y formar la planta industrial que permita, en términos competitivos, ganar mercados de exportación. Estos son los dividendos que la empresa pública debe pagar a la Nación.¹⁸

Así pues, la empresa pública en México está claramente entendida por sus administradores; para éstos, la administración paraestatal

tiene un sentido político fundamental y es un importante instrumento de desarrollo. En un sistema de economía mixta como el nuestro, representa el equilibrio y la posibilidad de armonizar intereses que de otra manera desatarían la contienda social. ¿Por qué insistimos en que la empresa pública es la mejor solución? Porque, en nuestra opinión, las dos grandes soluciones extremas no parecen óptimas. Ni la empresa pública total ni la empresa privada total. Creemos que la solución está en encontrar un mecanismo económico, administrativo, con una base política sólida, que permita un desarrollo con un grado importante de independencia; un organismo nacional que tenga objetivo político, organización eficiente, acumulación de capital, visión global de la economía y convicción coordinada del desarrollo. En mi opinión, esto puede lograrse solamente mediante la acción de las empresas públicas.

¿Es el momento de revisar nuestro sistema y de echar marcha atrás, retirarnos ante el acoso, la crítica sistemática, malintencionada, y con claro objetivo político, para destruir a la empresa pública? En nuestro país muchos quisieran ver a la administración paraestatal como el prototipo de la corrupción y de la ineficacia. Estos quisieran volver a la tesis del viejo Adam Smith que sostiene la necesidad de confinar las actividades del gobierno dentro de los límites más estrechos que sea posible, para minimizar el daño que pudiera hacer.

Existe, pues, una gran presión para desandar el camino: "La tentación de emprender la retirada es muy fuerte. Los caminos familiares

17 Reunión sobre Diversificación de Energéticos para producir Electricidad. Cerro Prieto, Baja California. Abril 1979.

18 Jesús Reyes Heróles, *Mensaje a los petroleros*, 1968.

siempre parecen más seguros que los que no lo son, y el deseo de tener a los ricos y poderosos como amigos en vez de enemigos, es completamente comprensible. Además, a la decisión de volver sobre los propios pasos, puede dársele la apariencia de ser necesaria debido a la acumulación de las dificultades económicas a las que las economías mixtas, particularmente aquellas en las que se están empleando dosis más altas del ingrediente de la empresa pública, parecen estar peculiarmente sujetas".¹⁹

Más empresas públicas, y más eficientes, sería nuestro planteamiento final. Más y mejor coordinadas y agrupadas en organizaciones que respondan a sus objetivos en los campos "estratégicos" de la economía nacional. Plantearíamos incluso una propuesta concreta que concierne al campo estratégico por excelencia en este momento de la vida de México: la producción agrícola. Contamos con un antiguo sistema de enseñanza e investigación agrícola en manos del Estado; el agua pertenece a la Nación y es ésta quien la administra; la creación del sistema de crédito agrícola fue uno de los primeros actos de la reconstrucción económica postrevolucionaria; la creciente producción de fertilizantes está en manos de una empresa paraestatal y otro tanto ocurre con un vasto sistema de almacenes de depósito; un gran segmento de la comercialización de los productos agrícolas es manejado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Por otra parte, una extensa propiedad social se encuentra

bajo el régimen ejidal. En un momento en que la crisis de la producción de alimentos amenaza con perturbar seriamente el crecimiento del país, cuando precisamente nuestros recursos nacionalizados abren una perspectiva única, ¿no es posible que el Estado mexicano, a través de su sector paraestatal, intervenga directamente para organizar la producción agrícola, desmembrada por tantos factores tan bien conocidos?

En el trienio 1977-1979 México ha logrado recuperar la dinámica de su desarrollo; los recursos del Estado son crecientes; la inversión privada, eliminadas las incertidumbres supuestas, crece con celeridad, pero también intenta lograr una mayor fuerza y poder de decisión en la cosa pública. Dentro de este contexto, el Presidente López Portillo ha delineado una serie de medidas de política económica que con seguridad serán complementadas con otras compatibles con el Plan Global de Desarrollo, pero en todo caso es evidente la necesidad de que el Estado fortalezca su posición con la creación y desarrollo de las empresas públicas, para estar en capacidad de orientar la actividad económica conforme a los grandes objetivos nacionales. La empresa pública es uno de los principales instrumentos de la política económica con que cuenta el Estado y las indefiniciones prevalentes permiten su operación flexible y dinámica, ajustadas a un proceso de desarrollo complejo y cambiante.

Más empresas públicas y más eficientes. La decisión política ha sido tomada: la Ley Orgánica de la Administración Pública consa-

¹⁹ Hanson, *op. cit.*, p. 224

gra al sector descentralizado del Estado mexicano como el instrumento por excelencia para alcanzar el desarrollo integral de nuestro país. La Ley enmarca la situación jurídica de la empresa pública; su existencia política debemos defenderla día a día con esfuer-

zos sistemáticos y convicciones precisas; su eficiencia administrativa depende de nosotros, los administradores públicos que servimos en ellas. Si sabemos responder adecuadamente a estos reclamos, la empresa pública continuará siendo el fundamento de la tercera solución.