

PANORAMA SOBRE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Se sabe bien que el Estado moderno, que pasó de custodio de la seguridad en un modelo de igualdad formal de derechos, a Estado de iniciativa, de servicio y de cultura, y por lo mismo agente de la justicia y de la moral, atento a las transformaciones sociales, y promotor de ellas, ha debido ensanchar el campo de regulación y de gestión que fue característico del modelo liberal. Para ello procedió, dicho sea en términos generales, por una doble vía: la recepción de crecientes atribuciones normativas y rectoras en el marco de la administración central, bajo un nuevo papel de gobierno, que de este modo amplió y enriqueció su horizonte, y la creación de un vasto universo paraestatal —esto es, paralelo al Estado mismo, en su carácter más estricto, y coadyuvante o auxiliar de las tareas públicas— por conducto de numerosas entidades, y cuya variedad aumenta, a las que se encomienda la prestaciones de servicios y la producción de bienes, ora en forma exclusiva, ora dentro de un esquema mixto, que admite la concurrencia entre los sectores llamados público, privado y social.

Son pocos los que cuestionan hoy día, en términos absolutos, la participación del Estado en la vida económica, donde ha tenido una de sus expresiones más voluminosas la organización paraestatal, tras la toma de conciencia —y de presencia— sobre el conflicto y la necesidad de orientarlo y reducirlo. En esta área de la vida social, el trabajo del Estado se dirige sobre todo, por lo que toca a los países desarrollados de corte capitalista, a atenuar los efectos negativos del ciclo económico, y por lo que atañe a los subdesarrollados, a acelerar el proceso de desenvolvimiento, aumentando la capacidad productiva y mejorando la distribución del producto.

México, por supuesto, no es ajeno a estos procesos, que inclusive caracterizan, hoy, su régimen de economía mixta. Entre nosotros, la gestión económica del Estado posee raíces históricas remotas. Bajo diversas condiciones y contingencias, ha asumido distinta naturaleza, que conceptualmente arranca, tal vez, de la antigua asignación a la Corona, durante la etapa colonial, de un dominio eminente sobre el territorio, con todas las potestades que este hecho —una efectiva propiedad en latencia— aparejaba. La República asumió esta atribución, que lo es a un tiempo de responsabilidad y de poder.

En rigor, y puestos de lado antecedentes de alguna importancia, la nueva función servicial del Estado Mexicano se planteó y consolidó en

la Constitución vigente, de 1917, considerada como la primera carta social fundamental del mundo, y contemporánea, con algún tiempo de ventaja, de la Constitución alemana de Weimar y de la Declaración soviética de los derechos del pueblo.

Los artículos 30., 27, 28 y 123 de esta Constitución, reformados al paso de nuevas circunstancias y necesidades, componen la base social de la Constitución Política, que por este conducto resulta ser, en alguna medida, también una constitución económica y social, y por ello el germen de estructuras que inciden sobre aquel triple ámbito de la vida de la Nación. De estos textos resultan, además de la facultad estatal para imponer modalidades a la propiedad privada, derechos y obligaciones específicos, e inclusive monopolísticos, en zonas consideradas de importancia estratégica.

Para efectos de exposición, aquí nos referiremos, bajo el rubro de administración paraestatal, al conjunto de las empresas públicas, sin por ello ignorar las diferencias de naturaleza y estructura que entre éstas median y que permitirían, y exigirían inclusive, un esfuerzo de sistematización y deslinde más profundos, propio de una presentación distinta. Incorporamos, pues, bajo el título general de empresas del Estado, lo mismo a los organismos descentralizados que a las sociedades de participación estatal, compuestas al amparo de la legislación mercantil general y de normas específicas, que a los fideicomisos, con respecto a los cuales, muy frecuentemente utilizados, ha creado el Derecho nacional un concepto *sui generis*, en tránsito desde la noción original de contrato comercial hacia la acepción de unidad económica y de servicio, con patrimonio autónomo, órganos de gestión y una nascente personalidad. En todo caso, al través de unos y otros se trata de constituir, o de recoger, un centro de imputación jurídica y económica, vinculado con el resto de la acción política, que actúa con cierta independencia y con eficiencia, merced a la posesión de personalidad y de patrimonio propios, fuera del ámbito de la administración central.

Recientemente advirtió el Presidente de la República que las empresas del Estado, sujetas a continuo examen por parte de la opinión pública, no constituyen en México un monolito. Se refiere esta expresión al origen, al objeto y a la operación, tan variados, de dichas entidades. Si acaso hubiese resultado deseable arrancar de una idea rectora terminada, y arribar de ahí conclusiones que permitieran integrar un modelo para la administración paraestatal, las circunstancias llevaron las cosas por un rumbo diferente. Algunas empresas públicas nacieron de la previa deliberación del Estado sobre su papel en la vida económica y social; otras, también numerosas, de apremios circunstanciales: sobre todo, de la necesidad de resolver, atrayendo así la acción política, problemas inmediatos de producción y distribución, financieros y laborales. Del proceso de conversión de privadas a públicas experimentado por buen número de entidades, ha estado por lo general.

ausente el acto expropiatorio, con la notable excepción de Petróleos Mexicanos. De este modo, resulta en extremo difícil un enjuiciamiento global sobre las empresas públicas y sus resultados. Habrá que atender, para la formación y emisión de juicios específicos, a las fuentes, características, propósitos y gestión actual de aquéllas.

La intervención gradual del Estado en diversas actividades económicas y sociales, por medio de empresas públicas, favoreció la reconstrucción del país entre 1920 y 1930, al concluir la lucha armada. En esta década se crearon entidades subsistentes, o ya recompuestas en otras de más reciente constitución, como el Banco de México, S. A., la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. De aquí surgirían dependencias de la administración central y nuevas paraestatales.

Bajo la preocupación de fomentar actividades productivas, en la década de los treinta se formaron la Nacional Financiera, S. A., y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., aquélla para apoyar, mediante financiamiento, el desarrollo de la industria nacional, y éste para hacer lo propio en el caso de obras de infraestructura y de servicios públicos. El patrón que constituyó Nacional Financiera como institución de fomento, y además tenedora de acciones de numerosas empresas, ha sido luego reiterado, con variantes, por la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, convertida hoy en Banca SOMEX.

En aquella misma etapa fueron creados, igualmente, Petróleos Mexicanos —a raíz de un conflicto laboral, donde se puso en entredicho la autoridad del Estado—, la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México, que han poseído y detentan una importancia descollante como instrumento para garantizar la soberanía sobre recursos energéticos, en los dos primeros casos, más tarde ampliados e integrados, también por el mecanismo paraestatal, en el campo de la energía nuclear; y para asegurar, en el último, el enlace entre las diferentes regiones del país. Como organismo de apoyo técnico y económico a los pequeños y medianos mineros, otro sector tradicional y sustancial de la economía mexicana, en 1939 inició sus operaciones la Comisión de Fomento Minero, por obra de la Ley Minera de entonces. En esta red inicial, y ya fundamental, de entidades paraestatales, el Estado trasladaba al área económica su función de soberanía, y perseguía asegurar, actuando sobre materias básicas, la independencia y el desarrollo del país.

En los años siguientes, el establecimiento de empresas públicas siguió teniendo como principales razones, además de las derivadas de circunstancia o coyuntura, corregir desajustes del sistema económico, prevenir desviaciones en algunos sectores, contribuir a una distribución más equitativa del ingreso, asegurar la oferta de insumos básicos para la producción, favorecer

la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente e integrar inversiones que, por su cuantía y en vista de la lenta maduración de los proyectos correspondientes, resultaban poco atractivas para los particulares.

Entre las principales entidades constituidas a partir de 1940, destaca Altos Hornos de México, S. A., entonces y ahora una empresa mixta, que actualmente compone, con Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A., y Fundidora de Monterrey, S. A., el conjunto paraestatal de la industria siderúrgica, donde la participación del sector público es mayoritaria y determinante, formada al parejo de la paulatina reducción del interés privado, merced a problemas financieros. Este conjunto se ha consolidado, para fines de planeación, especialmente, en la entidad denominada SIDERMEX.

En 1943 fue creado Guanos y Fertilizantes de México, que devino recientemente Fertilizantes Mexicanos, S. A., empresa básica para el desarrollo agrícola del país. En un campo coincidente, donde también se produjo la gradual erosión de la participación privada, apareció hasta adquirir su gran magnitud actual, la industria azucarera del Estado.

La regulación de los precios de algunos artículos del campo, para seguridad de los productores y racionalidad en la adquisición por los consumidores, determinó el establecimiento, en 1938, de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. de C. V.; en 1941, de la Nacional Distribuidora y Reguladora; y en 1965, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sin sustituir ni excluir al comercio privado, actúa como mecanismo social de regulación. Parejas a esta acción, cuyos intereses de origen generaron la Ley Federal de Protección al Consumidor, son la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto de Protección al Consumidor.

En el ámbito educativo y cultural, merecen expresa referencia al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, que dio paso al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, el Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores, el Instituto Nacional del Deporte y el Fondo Nacional para Actividades Sociales. Numerosas Universidades encontraron en el esquema de la descentralización el doble y conveniente resultado del apoyo económico y de la autonomía para el manejo de la cátedra y de la investigación.

A fin de organizar y mejorar actividades de seguridad, salud y asistencia sociales, se constituyeron el Instituto Mexicano del Seguro Social, que toma su base en la Constitución de la República, el Hospital Infantil de México y el Instituto Nacional de Cardiología. La Dirección de Pensiones Civiles evolucionó, en 1959, a Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. A su turno, el impulso proporcionado a los comités voluntarios de asistencia infantil y el establecimiento de guarderías,

auspiciaron la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia y del Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, consolidados hoy en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Finalmente, dentro de este grupo de atenciones, donde cuenta también el antiguo Instituto Nacional de la Vivienda, ahora Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular, figura el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que busca resolver parte del problema de financiamiento de la habitación obrera.

Por lo que toca a las comunicaciones, y además del caso ya citado de Ferrocarriles Nacionales de México, hay que consignar el de la empresa mixta Teléfonos de México, que provee el servicio telefónico en toda la República y cuyo accionista mayoritario es el Estado.

En síntesis, las entidades del sector paraestatal están presentes, con distinto peso, en casi todas las actividades de la economía y de la asistencia. Las hay en los sectores industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero y de servicios en comunicaciones y transportes, comercio, turismo, finanzas, educación, ciencia y tecnología y asistencia y seguridad sociales. El número de ellas alcanza a 926. Componen un universo permanente en su base —en cuanto a las mencionadas áreas estratégicas, donde la actividad económica entronca con la decisión política— y excepcionalmente dinámica en su desarrollo, sujeto a revisión y a reestructuración permanentes. Exigen, como adelante se dirá, un trabajo normativo y administrativo específico y complejo.

Para ilustrar sobre la magnitud del sector paraestatal en México, es útil brindar un panorama de la importancia de las entidades públicas con respecto al producto interno bruto, a la formación de capital, a la contribución al erario, a la participación en exportaciones y a la generación de empleo.

La aportación del conjunto paraestatal al producto interno bruto creció notablemente entre 1970 y 1978: del 12.8% en el primer año, al 17.8 en el segundo. En este período, la tasa de crecimiento anual del sector fue de 10%, que si se compara con la de 5% correspondiente a la economía nacional, expresa el dinamismo de la producción de bienes y servicios por parte de las empresas públicas.

Entre las aportaciones no cuantificables, o difícilmente ponderables, del área paraestatal a la economía del país, es importante el impulso prestado a múltiples actividades al través de un sistema de precios más bajos que los imperantes en el mercado interno y, desde luego, en el extranjero. De ello son ejemplos destacados los casos de azúcar, cereales, fertilizantes, productos siderúrgicos, hidrocarburos, energía eléctrica y transporte ferroviario. De hecho, el aliento a la inversión por el mecanismo de los precios bajos —y ahora, bajo el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, de los precios

diferenciales de energéticos y productos petroquímicos básicos— ha sido determinante para la expansión del aparato industrial.

El rápido crecimiento del producto paraestatal fue posible gracias al considerable esfuerzo de inversión realizado por las entidades públicas. De éstas, las sujetas a control presupuestal —sistema de nuestro Derecho administrativo que permite al Poder Legislativo vigilar estrechamente la gestión de las paraestatales, y que halla otro traslado constitucional en un sistema de convocatoria e interpelación a Directores de las entidades, semejante al régimen parlamentario de interpelación ministerial— hicieron en 1970 el 14.2% de la inversión nacional del año. En 1978, esta proporción ascendió al 29.8%. Si en el lapso examinado la tasa anual de crecimiento de la inversión general fue de 5.7%, la de la paraestatal fue de 17%.

La contribución de las empresas públicas a los ingresos tributarios federales, fue de 7.8% en 1970, y de 14.8% en 1978. En este período, el total de ingresos tributarios de la Federación se incrementó, en promedio anual, en 10.7%, al paso que los impuestos pagados por el sector paraestatal lo hicieron al doble, es decir, al 21.9%.

Otro indicador importante para observar el impacto cuantitativo del sector paraestatal mexicano en la actividad económica es la participación de las empresas públicas en las exportaciones. El valor de las hechas por aquéllas representó en 1970 el 13% del total nacional, y ascendió al 46.1% en 1978. Las ventas en el exterior por las empresas públicas tuvieron un crecimiento real, al año, de 35.2%, cifra superior a la del 12.1% que corresponde al incremento del conjunto de las exportaciones nacionales. Este fenómeno se explica, principalmente, por la venta externa de hidrocarburos.

Respecto a la generación de empleos productivos, uno de los requerimientos más urgentes en la hora actual que constituye el gran tema a resolver dentro del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el sector paraestatal ha incrementado su acción a una tasa media anual del 10.1%, considerablemente mayor a la del 4.1% correspondiente al conjunto de la economía.

La influencia de la administración pública paraestatal sobre la economía nacional se observa, nuevamente, al examinar el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio de 1979. Este ascendió a 722,000 millones de pesos, sin considerar los ramos de inversiones con subsidio, erogaciones adicionales y deuda pública. De aquel total, el 66.4% corresponde a la administración pública paraestatal.

Examinando de cerca esta participación, a la luz del agrupamiento que por sectores de actividad se deduce de la Ley Orgánica de la Administración Pública, resulta que a las entidades industriales —el mayor conjunto de la administración paraestatal— corresponde el 61.5% del total del presupuesto en este sector. Sigue en magnitud, de lejos, el monto destinado a entidades de salud y seguridad social, con el 17.5%.

En cuanto a la formación de capital, el mismo presupuesto de 1979 asignó a la administración pública paraestatal 155,000 millones de pesos, de los que el 86.3% se atribuyó al sector industrial, que destina los mayores recursos para el aumento de la capacidad productiva.

Debido a la importancia del sector industrial paraestatal, su expansión no podría liberarse a las circunstancias económicas que lo rodean. Es por ello que el crecimiento en este ámbito, así como sus propósitos y su contribución al desarrollo global, están previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, primero de su género en el país, relacionado estrechamente con otros planes nacionales, en especial el de Desarrollo Urbano, que el Gobierno Federal puso en vigor en este mismo 1979. Abriga aquel Plan, como dijimos, el propósito de resolver el desempleo al través de metas ambiciosas de crecimiento económico. En él se han fijado objetivos para las diversas ramas industriales, que igualmente tienen que ver con la desconcentración territorial, vinculantes para las empresas públicas y de adopción concertada por parte de las privadas. En él, asimismo, se sostiene la posibilidad de financiar el desarrollo, en gran parte, por medio de los rendimientos de la exportación de hidrocarburos. El Plan, igualmente, sostiene la función de las mayores empresas públicas, como determinantes —por sus programas de inversiones y adquisiciones— de la orientación y la expansión de la industria en general.

Es evidente que tan amplia y diversa administración paraestatal, con semejante variedad de orígenes, volúmenes y estructuras, exige instrumentos jurídicos y administrativos que organicen, orienten y controlen el conjunto. Los ha habido, y los hay, frecuentemente modificados ante nuevas necesidades y conveniencias. El primer recurso jurídico de control, en este ámbito, fue la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, que definió al organismo descentralizado y a la empresa de participación estatal en el marco del Derecho administrativo mexicano. Este ordenamiento puso bajo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control administrativo y financiero de las entidades y encomendó a la entonces recientemente creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la revisión de contratos de obras y la inspección de las que realizaran las dependencias y organismos públicos.

En 1965 se expidió una nueva ley de la materia, que confió al Poder Ejecutivo funciones de coordinación y control por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional, asentadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958. En aquel ordenamiento se precisó que la Secretaría del Patrimonio Nacional sería el órgano de control y vigilancia de las operaciones de las entidades paraestatales —concepto que engloba a organismos descentralizados y a sociedades de participación estatal—, y vigilaría el cumplimiento de las disposiciones dictadas por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y el de las

normas que para el ejercicio presupuestal señalara la de Hacienda y Crédito Público. Además, se facultó a la dependencia primeramente citada para designar y remover libremente al personal técnico y al auditor externo de las entidades, y para proponer la modificación, la liquidación y la disolución de éstas. La misma ley señaló que las entidades incluidas en el presupuesto de egresos de la Federación, debían concentrar sus ingresos en la Tesorería Federal, conforme a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda Crédito Público.

En 1970 fue promulgada otra ley para el control de organismos y empresas, que incluyó en el régimen de vigilancia a las sociedades de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos, cuya suma dada, en 1974, un número de 423 unidades.

El horizonte normativo del control se integra, además, con leyes sobre inspección de adquisiciones y acerca de contratos y obras, ahora, en proceso de sustitución, conforme a la Reforma Administrativa en curso.

La presente administración ha insistido en la tarea de congregar, del mejor modo posible, y vigilar adecuadamente, los trabajos del sector paraestatal, este requerimiento se sitúa en la base de la reforma administrativa, que ha escalado ordenamientos dominados por la idea de planear, programar, coordinar y evaluar. Tal necesidad, unida a otras coincidentes que urgen a un país creciente y en acelerada transformación a contar con una administración pública capaz y eficiente, determinó la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 1977, y de sus normas reglamentarias y complementarias. De aquí partió la reestructuración en diversas Secretarías y la creación, con importancia destacada, de la de Programación y Presupuesto. De aquí, también, el perfil prevaleciente de las administraciones central y descentralizada y el régimen de coordinación al través de sectores de actividad, cuya responsabilidad global se confía a un Secretario de Estado, coordinador en el área respectiva. De esta suerte, y por acuerdo de enero de 1977, fueron constituidos doce sectores, integrados cada uno por entidades con funciones afines.

Un nuevo paso en el sentido del agrupamiento y la coordinación específicos, comienza a ser el establecimiento de instrumentos intermedios subsectoriales, sea como comisiones intersecretariales, sea como sociedades tenedoras o administradoras de acciones de empresas públicas.

Otros ordenamientos derivados del programa de reforma administrativa son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública. Aquélla aborda los capítulos de planeación, programación, presupuesto, contabilidad, información estadística y evaluación. La segunda, atiende a la necesidad de programar la deuda, contemplando la conveniencia, en cuanto a estructura y monto, al empleo racional

de este instrumento, y a su congruencia en la capacidad de pago del sector público y del país.

De la síntesis que llevamos expuesta se deducen, apretadamente, el origen, el proceso y el control de las empresas públicas en México. Ciertamente, éstas se apoyan en un concepto que históricamente postula y desarrolla el Estado Mexicano, informado por razones políticas, económicas y sociales de carácter primordial. No se trata, como dijimos, de un universo concluido, sino de un sector sujeto a nuevos progresos. En las últimas décadas, al acentuarse el carácter social del Estado Mexicano, la empresa pública ha ganado una presencia fundamental y ha producido, con ello, la aparición y el despliegue de una rama específica dentro del Derecho administrativo nacional.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ