

## PODER LEGISLATIVO Y EMPRESA PUBLICA

José Francisco Ruiz Massieu

**Q**UISIERA hacer algunos comentarios en un doble carácter, primero de profesor universitario y después de empleado público, al mismo tiempo, más o menos independiente del Estado.

En primer término, se trata de un tema desconcertantemente polémico por un lado y desconocido por el otro. De hecho, el tema de la empresa pública es un tema propio de la esfera política o de los discursos burocráticos, pero yo desafío a cualquiera de nosotros que encuentre 10 obras escritas en México por empresa pública, ya que propiamente no existe. Claro, es un indicador demográfico menor, pero que orienta al desconocimiento que ha habido entre los estudiosos y entre el Estado mexicano mismo ante el fenómeno de la empresa pública.

Esto ha llevado, por un lado, a una normatividad legal y normatividad técnica, asistemática, contradictoria e insuficiente.

Quiero también dejar sentado, después de haber escuchado a los cuatro señores diputados, que para mí es obvio que la empresa pública no solamente es un fenómeno irreversible, sino creciente, y que ante este fenómeno tenemos que enfrentarnos a democratizar el fenómeno de la empresa pública, porque tenemos que vivir con la empresa pública y unos vivirán gustosamente y otros vivirán con disgusto.

Estoy de acuerdo con lo que se ha dicho aquí de que el congreso debe tener una mayor injerencia en la creación y control de la gestión de la empresa pública; sin embargo, como burócrata al servicio del Ejecutivo, mucho me temo que lo menos importante del congreso es el llamado Control Contable y Financiero. Yo tengo más confianza en el control de naturaleza estrictamente política sobre la gestión de las empresas, sobre el cumplimiento o la desviación de sus cometidos, más que sobre la posibilidad del congreso para determinar o detectar desviaciones de recursos.

También es posible que se necesite una energía contable, pero tengo la impresión de que los estados financieros, los balances y demás indicadores de manejo contable, siempre se manejan al tamaño del documento contable. Así, es que no es sensato tener un excesivo optimismo en esas facultades de la Cámara de Diputados.

Hay otros instrumentos que me parecen más eficaces en la medida en que avance un proceso de democratización integral. Si no avanza el proceso de democratización integral —insisto—, me temo que no tendremos control sobre la empresa pública. Si avanzara ese proceso de democratización de nuestro sistema político, de nuestro sistema administrativo, de nuestro sistema social, podrían tener mucha mayor eficacia las comparencias de los directores de los organismos de las empresas públicas, que si no mal recuerdo no han comparecido al pleno del congreso más que una sola vez y con muy mala fortuna para el Ejecutivo y para el propio congreso, mala fortuna para ambos.

Otro instrumento —a mi juicio— político que aquí se ha destacado es el establecimiento real de comisiones de investigación a la luz del artículo 93. Yo como abogado sé que el derecho tiene muy reducido éxito y que no nos va a gustar que las comisiones no concluyan con actos vinculantes, esto es, actos que generen obligaciones o responsabilidades. Bastaría, en un proceso de democratización, que las comisiones desembocaran a un voto del plan que se hiciera, que llevara la remoción del funcionario, esto, a la ascensión política del propio funcionario.

Ha habido también un paso importante en las últimas semanas con las adiciones y reformas al Título Cuarto de la Constitución que establece que podemos ser sujetos a juicio político, los directores y empleados paraestatales. Esto me parece, también, un avance en los controles políticos que podría llevar a la destitución de funcionarios.

No estoy postulando que se deje de lado el control contable, sino simplemente que se complemente con controles, que también tengo la impresión de que han tenido una eficacia creciente como es: una mayor injerencia de la opinión pública en el manejo de la empresa pública; un impacto que en el comportamiento electoral, ése no lo podemos negar, de que cualquier escándalo o cualquier censura pública a una empresa pública siempre puede tener un impacto en el comportamiento del electorado.

En esta perspectiva de democratización integral, tendríamos que ver el fortalecimiento del congreso y aventurarnos con otras modalidades de la democratización en las empresas públicas, como sería, la participación de los usuarios en

los órganos colegiados, la participación de los trabajadores mismos en las empresas, la posibilidad de que el usuario entere actos de empresas públicas. Es frecuentemente invocado el caso de los cobros exigidos de las compañías públicas que proporcionan fluido eléctrico o el servicio telefónico, y el usuario siempre se encuentra en un estado de indefinición.

Y también es importante —a mi juicio— esta política creciente de transparencia de los subsidios para poder determinar cuándo hay ineficacia e ineficiencia en el manejo de las entidades.

El congreso puede no solamente mirar estos problemas de control político y de control contable, sino ejercer algunas facultades que no ha ejercido. Es el caso aquí ya señalado de que la creación de organismos descentralizados se haga en ejercicio de facultades legislativas y no por actos del Ejecutivo.

Este es un viejo reclamo de la doctrina jurídica que no ha tenido acogida lamentablemente en las leyes y en la práctica.

Otra manera que tiene el congreso que podría cuidar con mayor esmero, es el que no se inscriba a las empresas públicas indiscriminadamente en el apartado B) por un acto administrativo, sino que cuando tenga que hacerse, se haga precisamente por un acto legislativo.

Me pareció muy acertado el planteamiento aquí formulado de que el congreso tenga una mayor injerencia en la definición de los objetivos del plan de desarrollo y, con ello, en la definición de los objetivos de los programas institucionales. Porque es esencialmente esa operación, una operación política. Siempre, en todos los congresos, hay un poco la vocación —que también aquí se señaló— de suplantar al Poder Ejecutivo. No se trata de administrar a las empresas públicas vía el Congreso de la Unión, sino de que cada uno de los poderes, de manera coordinada, cumplan sus cometidos. No podrá nunca el congreso ser un buen administrador.

Por otro lado, también quisiera comentar que siento que no es la vocación de la Secretaría de la Contraloría sustituir o suplantar a la Contaduría Mayor de Hacienda, sino simplemente que veo un mecanismo adicional que no excluye ni substituye o desplace a la propia Contaduría Mayor de Hacienda.

Me parece un avance muy afortunado de las últimas semanas, el que se haya constitucionalizado el concepto de empresa pública con las reformas y adiciones a los artículos de contenido económico. También ha sido un viejo reclamo que la Constitución se tardó mucho en advertir, el fenómeno de la empresa

pública, y cuando lo hizo, lo hizo por una vía oblicua y por la peor vía que es la vía meramente administrativa. Cuando se reformó el artículo 90, para decir que habría una administración pública paraestatal o una administración pública centralizada, hizo el típico aporte de un administrador a la Constitución y no de un político a la Constitución, como ahora se advierte con las reformas a ese artículo de contenido económico.

Ahora hay una incorporación del fenómeno de la empresa pública, pero no en forma más ideológica que la meramente descriptiva, tecnocrática, que había en el artículo 90.

Me pareció sugestivo y requeriría de más hondas reflexiones el confiar a la empresa pública, fundamentalmente como una nueva modalidad de la propiedad originaria, más que como un nudo casi duro de la burocracia estatal. Creo que esto habría que reflexionarlo mucho, porque sí es a mi juicio una aportación.

Interesa también —a mi juicio— avanzar en la explicitación de la racionalidad de la empresa pública cuando hablamos de que es un instrumento para el desarrollo nacionalista democrático y con justicia social, y también daría a la empresa pública como un fenómeno que permite la democratización de la tenencia de los medios de producción por un lado, y por el otro, la democratización de la gestión misma del Estado. Es decir, no se vería solamente como un fenómeno de apoyo al desarrollo, sino precisamente de democratización del Estado y de democratización de la propiedad; para lo cual, como contemplan ahora las adiciones constitucionales, parece un vehículo interesante la asociación del Estado con el sector social.

Me parece que es un criterio un poco superado, inclusive en México, el criterio de la subsidiaridad de la empresa pública; esto es, que aparezca la empresa pública donde debe ser suplida por deficiencia o por desinterés la empresa privada. Este es un criterio que va a ir a recordar que estuvo consagrado alguna vez en normas legales en la ley para el control de 1947 y en otros decretos, si no me equivoco, uno de los últimos: el decreto que instituye la Junta de Gobierno para el Control de las empresas públicas en la época del presidente López Mateos. Ahí todavía a nivel de norma jurídica se maneja este criterio; afortunadamente desapareció de la norma jurídica y siento que propiamente ha desaparecido de la plataforma ideológica de casi todos los partidos.

También creo que es acertado seguir luchando contra el criterio de la empresa pública como una operación de salvamento a empresas fracasadas. Yo creo que en el Estado mexicano hay una fuerte corriente que pretende que empresa privada que desaparezca, debe desaparecer y no el Estado hacer el esfuerzo financiero para proteger eventuales clases de trabajo o empleos.

Por otro lado, yo indicaría el problema de la consulta popular, haciendo una profunda reflexión. Para mí, la consulta popular no es un sustituto o un sucedáneo del régimen de representación política que tenemos. Es simplemente un ingrediente que permite que las estructuras burocráticas no se asolden, pero no substituye una mecánica de representación política que se manifiesta en lucha electoral, en juego de los poderes políticos, sobre todo del Ejecutivo, cuyo titular tiene un origen popular y el del congreso. Esto es, sin ser herejía, bien podríamos prescindir de la consulta popular; de lo que no podemos prescindir es del juego del sistema de representación política. Por otro lado, también me parece peligrosa la tesis de que se deba gobernar con consenso. Normalmente los consensos llevan a la inmovilización social. A mi juicio no hay que tener miedo en el Estado a gobernar con la mayoría y a tener las críticas de la minoría. Para hablar con conciencia me parece peligroso el acudir innecesariamente el pueblo, al margen de las elecciones y también me parece una invitación a nuevas modalidades de un fascismo que México no puede tener.

Yo así indicaría la importancia de la consulta popular que aquí también se ha comentado.

Tengo dudas también de que las empresas públicas deban ser manejadas por expertos. Yo creo que las empresas públicas deben ser manejadas por políticos, por políticos con todo el auxilio de los expertos. Esto es, las empresas públicas son escenarios políticos, escenarios del Estado. No son necesariamente signo de producción, sino signo ideológico. En este contexto de que las empresas públicas tienen un signo ideológico, ubico también el que la empresa pública es —como aquí se señaló— un instrumento de rectoría del Estado, y cuando se maneja mal no hay fortalecimiento del Estado, sino debilitamiento del Estado ante las sociedades mismas, ante las fuentes de financiamiento, ante las empresas transnacionales y ante toda las instancias que están siempre escamoteándole el poder al Estado.

Nos tocamos siempre en los dos extremos en las críticas con distintos argumentos a las empresas del Estado: las propiamente conservadoras y las propiamente progresistas. Nos toca a los que trabajamos con las mayorías, sea partido político mayoritario o sea en el seno de la burocracia, nos toca tomar de ambos extremos lo que sea sano y viable; pero nos toca a nosotros en todo caso ir mejorando a las propias empresas.

Me temo por esto que el tema de la empresa pública aislado es un proceso —insisto— de democratización integral, no es un tema relevante. Podemos mejorar el manejo de las empresas, pero lo que interesa no es la empresa pública en sí,

sino verla dentro del proceso de hacer más democrática a la sociedad y dentro de la tesis de buscar la democratización integral.

Estas son, a mi juicio, algunas de las reflexiones que se podrían hacer y que han suscitado la intervención de los compañeros diputados y que están emanadas fundamentalmente de un estudioso del tema o de un aficionado del tema por un lado y por el otro, como un empleado del Ejecutivo que ve con cierto recelo la posibilidad de que el Congreso confíe demasiado en otros controles que no sean los políticos.

Cuando uno está en las infanterías burocráticas, se da uno cuenta que cuando hay una crítica en el Congreso, un debate importante en el congreso, una censura en un medio de comunicación, es mucho más eficaz que la amenaza de una desviación, porque es muy difícil detectar esas desviaciones de recursos. Es mucho más efectiva la condena de la opinión pública, la condena de un órgano político como el congreso, la condena inclusive de los mismos compañeros del partido mayoritario.

**Muchas gracias.**