

LA AUTONOMIA DE LA EMPRESA PUBLICA Y EL CONTROL

Carlos Sierra Olivares

1. INTRODUCCION

a) Las Funciones del Estado

UNA de las discusiones más trascendentes en la historia de las ideas políticas ha sido la que se refiere a las atribuciones que corresponden cumplir al Estado moderno en el marco de una sociedad organizada. En nuestros días, siempre que se hace referencia a esta discusión, es común mencionar algo ya conocido por todos: el liberalismo de los siglos XVIII y XIX intentó aislar al Estado como encargado solamente de proporcionar servicios de apoyo al resto de la sociedad, sin permitirle involucrarse en las funciones relacionadas con el proceso económico. Una aguda influencia del pensamiento jusnaturalista había inducido al liberalismo a concebir al Estado como salvaguarda de la propiedad privada y de la libre contratación de la fuerza de trabajo. Toda intervención estatal en el proceso económico era mal vista en esa época por quienes comulgaban con las ideas liberales.

En los tiempos inmediatos a la generalización de esas creencias, la mayoría de las constituciones políticas de los estados nacionales se atuvieron al esquema de considerar a la participación económica gubernamental poco menos que deleznable, consideración que todavía subsiste en algunos sectores pretendiendo sólo aceptar la participación del Estado únicamente en casos marginales.

Después de la crisis económica que estremeció al mundo de los años previos y posteriores a 1929, la teoría clásica del Estado tuvo que sufrir importantes modificaciones. Ya no era posible dejar al arbitrio de la iniciativa privada la solución de los conflictos económicos una vez que la hipótesis del libre mercado como única regulación de los fenómenos de intercambio, se vino abajo ante el embate de la más grave crisis de este siglo.

Actualmente, "el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio". La nueva teo-

ría ha sostenido que "el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano".¹

Se considera que las funciones de los estados modernos, son: mantener la integridad y la seguridad territorial; garantizar la paz externa, promover la prosperidad de la ciudadanía y salvaguardar la paz en su propio territorio, además de proteger los recursos no renovables y regular la economía. Al hablar de promover la prosperidad de la ciudadanía, nos referimos también a la necesidad de que los estados modernos impulsen "el desarrollo económico y el crecimiento industrial cuando conduzcan a un mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos".²

Herman Heller ha precisado que la reducción del Estado a la sola conservación del derecho parte de la falsa premisa de democracia sin autoridad estatal, inconcebible en nuestros tiempos.³ La finalidad del Estado es el bien común, la justicia social y el reparto justo de la riqueza. México es un Estado moderno.

Por lo anterior, hoy se acepta sin reticencias que una democracia, es decir un Estado que se fundamente en la solidez de una voluntad nacional popular, no puede ni debe autolimitarse jurídicamente, sin que esta aceptación haya de interpretarse como la convicción tácita de que la nueva opción ante el liberalismo clásico es la unidad decisoria política-estatal.

"Ciertamente —señala Miguel de la Madrid— los problemas del siglo XX han hecho que en todos los países del mundo se considere al Estado como el responsable de la vida económica. El Estado debe ahora encargarse de promover o sostener un desarrollo económico y social que beneficie a toda su población".⁴

¹ Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". México, Ed. Porrúa, 1979 pág. 30.

² López Fernández, Armando. "La intervención del Estado y sus actividades como empresario". Revista de Política y Administración. No. 4, pág. 27

³ Heller, Herman. Teoría del Estado. México, FCE, 1977, pág. 216

⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. "Economía y Derecho", Conferencia pronunciada en el Colegio de Economistas de México. 27 de marzo de 1969. Reproducida en el Cuaderno No. 1 de la Serie "Pensamiento de Miguel de la Madrid". pág. 19.

b) Intervención del Estado en la Vida Económica

La Constitución mexicana promulgada en 1917 marcó una ruptura con los moldes del liberalismo clásico y considera en algunas de sus más importantes partes, la responsabilidad estatal en materia de conducción de la economía.

“No se deja, como antaño, a la legislación ordinaria la configuración del régimen económico; las reglas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico”.⁵ Gradualmente hemos llegado a un punto en el que la norma constitucional mexicana decreta la existencia de un sistema de economía mixta, pero a la par otorga al Estado la dirección de ese sistema, sin atentar contra el derecho de iniciativa privada.

En su concepción actual, nuestra Constitución señala la existencia de propiedades pública, social y privada; señala al Estado la exclusividad en la prestación de ciertos servicios públicos considerados prioritarios y, de seguridad nacional; además, establece tres libertades fundamentales cuya presencia fortalece la economía mixta, a la vez que garantiza la iniciativa privada; tales libertades son la de trabajo, consagrada en el artículo 5o.; la regulación de la relación laboral, incluida en el artículo 123, y la garantía de libre concurrencia, que es señalada en el artículo 28.

Sin embargo, es necesario señalar aquí dos datos sumamente importantes. En primer lugar, el artículo 27 de la Constitución, desde su versión original ha atribuido a la nación, por medio del Estado, la facultad de “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. En segundo lugar, el artículo 25 también otorga al Estado, gracias a una reforma del 3 de febrero de este año, “la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (. . .).

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés general (. . .)”. Aquí se encuentra el auténtico concepto de control fundamentalmente en su acepción de control de resultados.

⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. “Economía y Derecho”. Conferencia pronunciada en el Colegio de Economistas de México, el 27 de marzo de 1969. Reproducida en el Cuaderno No. 1 de la Serie “Pensamiento de Miguel de la Madrid.” pág. 20.

Debe considerarse que estos dos preceptos constitucionales son la consecuencia de un largo proceso de adecuación política de las normas a nuestra realidad. Dicho proceso fue iniciado en 1821, cuando la Junta Soberana Provisional Gubernativa estableció la existencia de cuatro secretarías de Estado.⁶ Después de este tiempo de maduración, el proceso cristalizó el 3 de febrero de este año, cuando fue publicado el decreto que asignó al Estado las atribuciones citadas en el artículo 25 constitucional.

Así pues, mientras el artículo 28 garantiza la libre concurrencia mercantil, el artículo 25 señala la tarea estatal de orientar la economía. Al mismo tiempo que son garantizadas las libertades fundamentales del individuo, la actividad de los factores económicos ya no será arbitraria, sino que obedecerá a la planeación y normatividad estatales.

c) La Administración Pública Paraestatal

Al Estado mexicano en formación, surgido en el siglo XIX, le bastaban pocas cosas: asegurar la paz pública, proteger los linderos sociales y garantizar la provisión del erario público. Para ello, eran suficientes unos cuantos ministerios, un cuerpo de seguridad y algunos recaudadores de impuestos. Todo ello en el marco de una administración pública centralizada.

Sin embargo, a partir de 1925 y como consecuencia del proceso revolucionario de 1910-1917, el Estado mexicano, para cumplir algunas de sus funciones, recurrió a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas, que hoy constituyen la administración pública paraestatal. Esta, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se constituye por organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria), instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de finanzas y fideicomisos. Estas entidades, de acuerdo con la doctrina jurídica, tienen personalidad jurídica, patrimonio y administración propios, lo cual les confiere la autonomía técnica indispensable para lograr los objetivos que les son también propios.

En el concepto administrativo, el sector paraestatal, junto con otros ámbitos del gobierno, forman la empresa pública, y aunque este término no tiene consenso internacional unánime, en nuestro país expresa el sector del que se sirve el

⁶ Sierra, Carlos. "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958". En: Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. pág. 75

Estado para coadyuvar al logro de sus fines mediante instituciones de alta especialización. De acuerdo con Sergio García Ramírez,⁷ la empresa pública es una "unidad de producción de bienes o prestación de servicios, que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (. . .), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociaciones con capitales privados o sociales, o la aplicación de los precios o las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta a cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control. . .".

El proceso de formación del sector paraestatal y su crecimiento han obedecido a la necesidad ineludible de aumentar las atribuciones del Estado, al requerimiento inexcusable de explotar recursos estratégicos que son propiedad de la nación, a la atención que necesitan ciertos campos de actividad económica descuidados por los particulares, a la necesidad de prestar servicios públicos considerados de interés nacional, al imperativo de intervenir en el curso de la actividad económica para evitar la concentración desmesurada de la riqueza en un país con urgencia de desarrollo acelerado (implicando así el fenómeno de un "poder sin responsabilidad"), al rescate y mantenimiento de fuentes de empleo.

El crecimiento de las empresas públicas a partir de los años veinte ha sido coyuntural y orientado a la solución de problemas circunstanciales, más que inscrito en una planeación integral, la cual ha sido materializada hasta nuestros días.

Para enero de 1981 había 926 entidades del sector paraestatal, ubicadas en los sectores industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero, de servicios, comunicaciones y transportes, comercio, turismo, finanzas, educación, ciencia y tecnología y asistencia y seguridad sociales.

La importancia de este sector en la economía nacional es cada vez más palpable. Prueba de ello es su crecimiento entre 1970 y 1978: en 1970 la participación de este sector en el producto interno bruto fue de 12.8% y en 1978 llegó a 17.8% (casi la quinta parte de la riqueza nacional generada en un año). Su tasa de crecimiento anual en el mismo periodo fue el 10%, contra 5% de la economía nacional. En 1970 el Sector paraestatal representaba el 14.2% de la inversión nacional; en 1978 alcanzaba el 28.8%. Su contribución a los ingresos tributarios federales en 1970 era de 7.8%; en 1978 fue de 14.8%. El valor de las exporta-

⁷ García Ramírez, Sergio. Derecho Social, Económico y la Empresa Pública en México. Ed. INAP, Méx. 1982, pág. 73.

ciones significó en 1970 el 13% del total nacional, en cuanto que en 1978 llegó a 46.1% (esta cifra toma en cuenta las exportaciones de hidrocarburos).⁸

Proyectado lo anterior a nuestros días, es incuestionable que el Estado mexicano tiene hoy una participación más comprometida y obligada en los procesos de producción y distribución de bienes, servicios e ingresos, lo que no impide que el Estado reconozca a la empresa privada como unidad importante de organización y acción socio-económica; la impulsa intensivamente con infraestructura, creándole las condiciones favorables para su desarrollo, pero no pretende sustituirla. La presión de las necesidades insatisfechas, la acumulación de carencias ancestrales, la participación en sectores estratégicos que son fundamentales para la independencia y soberanía de la nación, repito, son los principales factores que han llevado al Estado a la formación paulatina del sector paraestatal, que no es paralelo a la administración central, sino que opera a su lado y la complementa y forma con ello parte de ella para agilizar la administración de un porcentaje significativo de los recursos nacionales. Se sirve del mismo, como uno de los instrumentos fundamentales para hacer un equitativo reparto de la riqueza, de aquí que no pueda aceptarse que sus recursos se agoten en gasto corriente y débil producción, y se propugne hoy más vigorosamente que nunca, en inversiones recuperables social y económicamente ciertas.

La actividad del Estado como conductor de empresas se justifica también desde el punto de vista político. El Estado es el único que conoce auténticamente las necesidades nacionales; por lo mismo es el único capacitado para definir las metas del desarrollo social.

2. AUTONOMIA Y CONTROL

a) Antecedentes

Cuando el Estado ha enfrentado la necesidad de impulsar el desarrollo del país, ha promovido en distintos momentos leyes que regulan y controlan la operación y funcionamiento de las empresas públicas, como es el caso de las leyes para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1947, 1966 y 1970. La fórmula de sectorización iniciada en esa época y estructurada legalmente en 1977, sentó las bases

⁸ Las cifras son proporcionadas por Sergio García Ramírez en la obra citada (págs. 29-33), tomando como fuente de información las cuentas Nacionales, elaboradas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y publicadas en el Quinto Informe de Gobierno (1o. de Septiembre de 1981).

para hacer más factible la orientación unidireccional del quehacer administrativo, tarea en la que la empresa pública desempeña un papel fundamental. En 1977 se establecieron los nuevos lineamientos al respecto derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública y el Acuerdo de Sectorización de las Entidades Paraestatales. A partir de esta legislación, las entidades de la administración pública paraestatal fueron agrupadas en sectores definidos por ramas de actividad. Con mayor o menor precisión, estas leyes señalaban que las dependencias ejercerían un control en materia de operación financiera, administrativa, de manejo presupuestal, financiamiento, vigilancia de obras públicas, adquisiciones y manejo patrimonial.

b) Marco Jurídico Actual

En este sentido, las normas jurídicas promovidas por la actual administración, permiten definir los mecanismos y formas de coordinación y control sobre las empresas públicas.

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de Diciembre de 1982, clarifican los conceptos sobre entidades paraestatales y, especialmente, lo referido a la distribución de competencias dentro del marco de sectorización.

La ley de planeación promulgada el 5 de enero de 1983, expresa en su artículo 9o. que las entidades de la administración pública paraestatal "deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo". También esta ley señala que corresponde a las dependencias de la administración pública federal "verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos". Lo anterior define claramente al control en su sentido moderno y acabado que el Poder Ejecutivo ejerce sobre las empresas paraestatales. También el Congreso de la Unión ejerce un control sobre la administración pública paraestatal, como lo expresa el artículo 23o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que obliga a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria a que "una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades"; y precisa la Ley de Planeación en su artículo 8o. que los directores de las empresas paraestatales

“señalarán las relaciones que hubieren entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo”.

En esta nueva legislación esclarece los términos de la discusión que en algunos sectores se ha planteado, acerca de la aparente contradicción entre los conceptos de control y autonomía técnica de las empresas públicas. Queda claro ahora que las empresas paraestatales disponen de autonomía en lo que se refiere a su especialización técnica, pero deberán sujetarse a los objetivos y prioridades del desarrollo nacional. Es decir, la autonomía de las empresas públicas se entiende como la libertad para la aplicación de los criterios técnicos específicos de su área, para el desenvolvimiento de su acción y la gestión administrativa interna que les compete, pero esa autonomía tiene por límite la sujeción a los objetivos y lineamientos que determine la coordinación sectorial, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo que resulte de la planeación democrática, y dentro de la actual filosofía política del Estado.

A los controles necesarios vertidos hacia las empresas públicas, la presente administración agrega un control superior constituido por objetivos del desarrollo nacional.

El presidente Miguel de la Madrid ha dicho: “la empresa pública requiere por tanto, de la mayor comprensión para enfrentar sus problemas financieros, ya que también ella participa de manera muy importante en las soluciones del país y éstas a su vez, están profundamente ligadas a la suerte del Estado”. Y al hacer mención del esquema de prioridades del gobierno, señaló que el acero, los energéticos y los fertilizantes, son una parte esencial de la estrategia del desarrollo dentro de la cual, los organismos y empresas públicas son responsables de “lograr las metas en el corto y mediano plazos fijadas para equilibrar nuestra balanza comercial y de pagos, incrementar nuestra inversión, disminuir la tasa de desempleo y lograr más equitativamente la distribución del ingreso, objetivos todos ellos de una política de gobierno encaminada a hacer un país más justo y equilibrado. Pero todo ello no será posible de obtener si no logramos que nuestras empresas públicas operen en condiciones financieras sanas y sólidas, basadas en una relación adecuada entre sus costos y precios, entre su capital y su pasivo y con el necesario equilibrio entre sus fines operativos y las grandes metas de la política nacional”⁹.

9 De la Madrid Hurtado, Miguel. “Algunas cuestiones actuales del financiamiento de la Empresa Pública” en Empresas Públicas, Colección Seminarios No. 7, C.G.E.A. 1978.

La importancia que conlleva al cumplimiento de los objetivos que se han determinado para la empresa pública, permite exigir a ésta un alto grado de productividad y eficiencia en las tareas que se le han encomendado. O como lo expresa el licenciado Miguel de la Madrid: "En una empresa pública la premisa fundamental que guía sus actividades es el cumplimiento del objetivo, bajo el cual fue creada y al amparo de este concepto es como debe ser medida, entendida y exigírsele resultados".¹⁰

c) Las Empresas Públicas y el Plan Nacional de Desarrollo

Planear —ha dicho el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado— "significa fijar con claridad objetivos y metas a partir del modelo de país al que se aspira...". Y México indudablemente aspira a lograr un mejor nivel de vida para las mayorías.

Para ello, al Estado, en su papel rector, promotor, orientador y gestor del desarrollo, compete la función de armonizar, de diseñar una estrategia globalizadora, integral y congruente que permita la recuperación de la capacidad económica del país.

En este contexto la empresa pública contribuye intensamente a impulsar las estrategias y el desarrollo económico y social del país.

Desde el punto de vista económico, existen empresas públicas en áreas prioritarias. Y desde el punto de vista social, las empresas públicas benefician a la ciudadanía con la producción y prestación de bienes y servicios que contribuyen al bienestar colectivo o favorecen a los sectores más necesitados del país.

Por esta razón, la empresa pública mexicana estará siempre en las áreas estratégicas del desarrollo.

Por lo anterior, es importante la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que contendrá los objetivos, las metas, estrategias y prioridades; la asignación de recursos y responsabilidades, coordinación de esfuerzos y evaluación de resultados en los ámbitos global, regional y sectorial, a fin de lograr los objetivos y prioridades nacionales, dentro de un marco de racionalidad y austeridad acordes con la insoslayable realidad actual.

En su discurso de toma de posesión, el presidente Miguel de la Madrid estableció diez puntos programáticos que están rigiendo la política de su gobierno.

¹⁰ Op. cit. Pág. 86.

En el décimo de ellos se enuncia que la actuación del gobierno estará orientada por el principio de la rectoría económica del Estado y enmarcada en el régimen de economía mixta que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así en el principio de la rectoría económica del Estado consagrado en el artículo 25 constitucional, es reubicada la razón de ser de las empresas públicas.

En el noveno punto, el Presidente se comprometió a reestructurar la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad, aprovechando los logros y rectificando los errores. Esto nos permite asegurar que el propósito de reestructuración y su control alcanza a las empresas públicas para hacerlas más acordes con el modelo de administración racional que es exigible en las actuales circunstancias, y que debe asegurar su permanencia. En este contexto no puede confundirse el fin de los subsidios estatales. Estos sólo son aceptables si propician un beneficio real para el pueblo y no un desperdicio fiscal.

3. LA UNIDAD DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS EMPRESAS PARAESTATALES

En este contexto, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo las prioridades económicas y sociales de la política general de desarrollo, está tomando las medidas conducentes para el óptimo aprovechamiento de la sectorización. La acción del sector público paraestatal, sistemática desde su fundamental programática, se hace verdaderamente paraestatal sólo si corresponde, en forma y acción a la directriz y normatividad política del gobierno, expresada y válida al través de las cabezas del sector.

Por otra parte, la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal tiene entre sus objetivos, adecuar la administración pública federal a los requerimientos nacionales. Sus atribuciones son, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, diseñar las políticas y los lineamientos para la modernización administrativa, proponer las directrices para la descentralización y la desconcentración, promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar el funcionamiento de la administración pública y dictaminar sobre las propuestas de cambios de organización de las dependencias gubernamentales, incluidas las empresas públicas.

De acuerdo con lo anterior, la UMAPF concibe la modernización de las entidades paraestatales como un proceso mediante el cual éstas tendrán que adecuar sus estructuras y sistemas de funcionamiento no sólo a los preceptos legales, sino también a las exigencias de la realidad, que aunque no está reñida con los textos jurídicos, suele superarlos en complejidad. La estructura y los sistemas operati-

vos realizados deben de ser el mejor instrumento para que se cumplan los fines del desarrollo nacional.

Corresponde a la SPP, al través de sus diferentes órganos, establecer la normatividad necesaria para que en un proceso racionalizador se concilien la autonomía y el control, las estructuras y la operación, de modo tal que en el funcionamiento de las empresas, se mantenga una congruencia entre los resultados y los programas sectoriales que serán vertebrados por el Plan Nacional de Desarrollo.

Creemos que los problemas fundamentales observados hasta ahora en el funcionamiento de las empresas públicas tienen su origen en el conflicto entre la autonomía y el control. La antigua falta de coordinación, el crecimiento desmesurado, la desvinculación entre propósitos y resultados y la carencia de una orientación sabalmente globalizadora, indudablemente fueron producto de ese conflicto. La UMAPF colabora para que sea allanado el camino, de manera que este conflicto sea resuelto a partir de la actual definición, clara y precisa, de la empresa pública como entidad determinante en el cumplimiento de las metas nacionales y obligada a ser eficaz, de acuerdo con los objetivos del desarrollo integral del país.

Finalmente, deben tenerse presentes los conceptos del Lic. Carlos Salinas de Gortari, vertidos en la Cámara de Diputados, en la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1983.

La rectoría del Estado exige ". . . la activa participación de la comunidad. . . Se abre a ésta la oportunidad histórica de participar activamente en las decisiones de los organismos públicos y no ser mero espectador de sus actos; se abren cauces a la participación organizada de los trabajadores, de los campesinos y de la comunidad en general. Existe suficiente densidad y capacidad de organización social en México para ir haciendo efectivo este propósito democratizador, que fortalecerá al Estado y a la sociedad".