

LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES: UN NUEVO INTENTO PARA REGULAR EL SECTOR PARAESTATAL*

MARÍA DEL CARMEN PARDO

LA INTERVENCIÓN DEL PODER PÚBLICO en la actividad económica de México a partir de la Independencia y en los decenios siguientes, estuvo asociada a los esfuerzos del país por afirmar su soberanía. Esta intervención adoptó modalidades diversas para responder a necesidades nuevas que las circunstancias políticas fueron creando. La empresa pública fue y es una entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social. Sin embargo, tuvo con el tiempo una evolución correlativa a los cambios del Estado.¹ La idea de participación del Estado, su concepción de la forma de intervención y, finalmente, la actividad del sector paraestatal, se han adaptado a las circunstancias del país a lo largo de su desarrollo político y económico.

De acuerdo con Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, existen tres grandes periodos en la evolución del sector paraestatal mexicano. El primero, denominado "crecimiento coyuntural", va de 1925 a 1946; el segundo, cuando se establecieron mecanismos de control, de 1947 a 1958; y el tercero, caracterizado por la creación de sistemas de planeación y control, se divide en una etapa de planeación ligada a los ingresos en un modelo centralizado (1959-1976) y otra de planeación y control vinculados con objetivos de los programas de gobierno en un modelo desconcentrado o sectorial (1977-1982).

Este esfuerzo de periodización puede servir de base para analizar el crecimiento y desempeño del sector paraestatal. Sin embargo, algunas características del primer periodo, como, por ejemplo, que el sector paraestatal creciera por agregación y de manera poco sistemática, se

* Presenté una síntesis de este trabajo en el debate sobre la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que organizó el Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., del 17 al 20 de mayo de 1986.

¹ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Porrúa, 1983, p. 34.

han presentado también en periodos posteriores. De igual manera, de 1940 a 1946, y sobre todo de 1946 a 1952, años en que el sector paraestatal creció a un ritmo muy acelerado, este desdoblamiento respondió claramente a un proyecto nacional donde los propósitos de modernización política y económica exigían la participación del Estado en la economía y su control sobre las empresas estatales más importantes.

También de 1970 a 1976, cuando no se podía soslayar la necesidad de racionalizar recursos escasos, se crearon numerosos organismos, comisiones y, sobre todo, fideicomisos, que por tener personalidad y patrimonio propios rebasaron los límites que establecía la administración central para la asignación de recursos y escaparon a todos los controles. La consecuencia fue un crecimiento desordenado del aparato administrativo.

Frente a este panorama, donde el sector paraestatal creció porque fue indispensable para apoyar la industrialización, y también porque según las circunstancias se fueron agregando organismos y empresas, surgió la necesidad de poner orden, al hallarse el gobierno con un sector paraestatal muy importante tanto por el número de empresas y organismos como por la naturaleza y actividad de los mismos.

Al revisar los esfuerzos en este sentido, se advierte cómo algunos se realizaron con un plan preconcebido y de largo plazo, otros respondieron a una necesidad aparentemente urgente y no resolvieron los propósitos de poner orden y normar el comportamiento del sector paraestatal.

LOS PRIMEROS INTENTOS EN MATERIA DE REGULACIÓN

En la ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1947, se dio un primer paso al definir organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y distribuir las facultades de control. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le correspondió controlar y vigilar el funcionamiento de organismos y empresas, y supervisar los fideicomisos; a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obras públicas. Como órgano encargado de cumplir con las facultades conferidas a la Secretaría de Hacienda, se creó en 1948 la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de esta última, aunque también participaba la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Ésta era, entonces, la cabeza en algunos aspectos y sólo una parte en otros. Por esta y otras razones, la propia Secretaría de Hacienda disolvió la Comisión en 1949 y encomendó la vigilancia de las insti-

tuciones nacionales de crédito a la Comisión Nacional Bancaria, y la de las de seguros, a la Comisión Nacional de Seguros. Para los demás organismos, se acordó fijar posteriormente el mecanismo de vigilancia. Frente a este vacío, algunos organismos y empresas se incorporaron al control de la Secretaría de Bienes e Inspección Administrativa. Esta injerencia tan fortuita dio origen a que recayera en esta secretaría —después denominada Patrimonio Nacional— la supervisión directa de organismos y empresas, formalizada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

El mecanismo pendiente surgió en 1953, al crearse el Comité de Inversiones dependiente de Hacienda. No obtuvo los resultados esperados, pues al quedar facultado para elaborar un programa de inversiones, debía estar en todo, tanto en el origen de los fondos como en su disponibilidad y destino, en todas las dependencias, organismos y empresas. El Comité se convirtió así en un organismo que, en más de un aspecto, rebasaba incluso las facultades de la Secretaría de Hacienda. La solución fue hacerlo depender del presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

Seguramente porque quedó bajo la supervisión exclusiva del Ejecutivo, se insiste en el buen funcionamiento de esta comisión. De ahí la idea de tener un departamento o incluso una secretaría encargada de la planeación (tanto de las inversiones como del gasto) y que elaborara el presupuesto. Esa idea prosperó sólo a medias: en 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia, con las mismas atribuciones que la Comisión de Inversiones, además de la planeación del gasto público. Viejas resistencias que no se lograron vencer impidieron la elaboración del presupuesto en la misma dependencia. Se confió también a la Secretaría de la Presidencia la vigilancia de la inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se facultó a la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional para la supervisión administrativa del sector paraestatal, situación creada por un decreto del 13 de marzo de 1959. Se estableció una Junta de Gobierno encargada de aplicar la Ley para el Control, de 1947, cuyo artículo 6º disponía que el Ejecutivo Federal determinara los organismos, empresas y fideicomisos que quedaran bajo control de la Secretaría de Patrimonio Nacional, por conducto de la Junta de Gobierno. Esta reforma complicó más el asunto al permitir que dos dependencias intervinieran en los procesos que había manejado Hacienda de manera exclusiva. De esta manera, la Secretaría de la Presidencia se encargó de la planeación, el control correspondió a Patrimonio, y del presupuesto se encargó Hacienda. De este arreglo surgió el llamado “triángulo de la eficiencia”. Para armonizar esta

triple participación, hubo que recurrir a nuevas disposiciones que precisaran los ámbitos de competencia y las facultades de las tres secretarías. Destacan los acuerdos de noviembre de 1959 y julio de 1961, donde se establecen claramente las facultades atribuidas a la Secretaría de la Presidencia que no habían quedado suficientemente explícitas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Se creó, en enero de 1959, el Comité de Importaciones del Sector Público, pues habían aumentado considerablemente los insumos provenientes del exterior que requerían las empresas públicas. Ese mismo año se instituyó el Comité Coordinador de Instituciones Nacionales de Crédito, para elaborar estudios y normas, y alentar medidas para regular las instituciones nacionales de crédito.

En 1961 se reformó también la Ley de Ingresos, y se estableció que las obligaciones contraídas por los organismos y empresas públicas debían quedar en un registro, abierto para ese propósito.

En 1965 se expidió una segunda ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, adecuando las disposiciones contenidas en la primera en función de las atribuciones conferidas a Presidencia y Patrimonio Nacional. Se intentó mejorarla con una tercera ley, promulgada en 1970.

En este marco, la Secretaría de Patrimonio Nacional contribuyó a establecer ciertas normas mediante las cuales definió la formulación de presupuestos por programas: habría que incluir, en forma detallada, objetivos, estimación de costos y gastos financieros; aquí se originaron las responsabilidades de los organismos y empresas involucrados. Fue un logro para el proceso de evaluación; se podían conocer, en el transcurso del año, los avances de programas según fechas fijadas de antemano, el ejercicio del presupuesto aprobado, las desviaciones y, en su caso, las medidas correctivas. Otro mecanismo fue la supervisión de contratos, obras públicas y adquisiciones. Finalmente, se recurrió también a la auditoría externa para supervisar las entidades del sector paraestatal.

La Ley de 1945 también estableció bases para crear la dirección general de control y vigilancia de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, dentro de la Secretaría de Patrimonio Nacional, en sustitución de la Junta de Gobierno mencionada, que no funcionó porque sus facultades eran demasiado amplias. Debe señalarse que sus miembros nunca se reunieron.

Estos intentos, de éxito desigual, traían aparejada la necesidad de programar y planear. Se creó, por lo tanto, en 1962, la comisión intersecretarial para la elaboración de programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo, que elaboró el plan de acción

inmediata 1962-1964 y posteriormente el programa de desarrollo económico y social de 1966-1970. Después se instituyeron las unidades de programación y se fundó la Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público, además de una serie de comisiones sectoriales, con el propósito de contribuir a la planeación y programación de actividades de la administración pública. Todos estos esfuerzos no resolvieron las preocupaciones centrales: la programación de actividades, su financiamiento, la presupuestación general y la evaluación de los resultados.

En 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asumió todas las funciones relacionadas con la planeación del país, y también la de evaluar los programas gubernamentales. La substitución del "triángulo" por una sola dependencia, encargada de actividades antes dispersas, fue una medida radical que, entre otras cosas, puso fin a la "trampa administrativa" de preparar el presupuesto exclusivamente en función de los ingresos, sin tomar en cuenta los objetivos de la programación gubernamental. Otra medida importante para reordenar el sector paraestatal, fue la sectorización iniciada durante el gobierno anterior. Se intentó, con ella, reorganizar el sector paraestatal en grupos sectoriales para tener una mejor coordinación y mayor control, además de dar coherencia a los planes sectoriales y hacerlos congruentes con el Plan Global de Desarrollo. En el nuevo modelo sectorial, las tareas de planeación, coordinación y evaluación quedaron a cargo de la secretaría o departamento más afín; se abandonó el presupuesto tradicional y se elaboró uno desagregado por programas, lo que sin duda fue clave en el esfuerzo de programación general en asuntos tan importantes como adquisiciones, crédito, importaciones, contratos y obras; se introdujeron controles diferenciados y casuísticos, adecuados al tamaño y complejidad de cada sector.²

La sectorización fue un esfuerzo importante pero difícil. Los inconvenientes que se hallaron al aplicarla fueron prueba de que las entidades agrupadas en cada sector no constituían un conjunto homogéneo. Quedaron pendientes problemas derivados de esta nueva forma de organización.³

UNA NUEVA SOLUCIÓN PARA VIEJOS PROBLEMAS

En mayo de 1986, se promulgó la ley de entidades paraestatales. La

² María del Carmen Pardo, "La reforma administrativa para el desarrollo social", en *Foro Internacional*, XXV (2), octubre-diciembre de 1984, pp. 107-109.

³ *Ibid*, p. 112.

ley para el control de 1970 había sido rebasada por disposiciones tomadas a lo largo de los años, y hacía falta revisarla para llegar a una nueva ley acorde con las modalidades del Sistema Nacional de Planeación, o que tuviera un capítulo específico sobre esta materia. Otra solución podía ser una Ley de Fiscalización de la Administración Pública Federal, que distinguiera con precisión los conceptos de control y evaluación, e indicara las modalidades en su aplicación a las dependencias directas del Ejecutivo y a los diversos tipos de entidades paraestatales.⁴

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es el más reciente ordenamiento jurídico para regular el comportamiento del sector paraestatal y está, de hecho, diseñada de acuerdo con los requerimientos del Sistema Nacional de Planeación. El proyecto de ley se discutió en la Cámara de Diputados antes de su aprobación definitiva y, al igual que otras decisiones del actual gobierno, tiene sus antecedentes inmediatos en las demandas recogidas durante la campaña electoral, en las reuniones de consulta popular. En los documentos presentados en esas reuniones, se destacó la expansión poco sistemática del Estado mediante entidades paraestatales, que acarrea duplicidades y deficiencias de funcionamiento. Hubo muestras de preocupación por errores y desviaciones en el manejo de los recursos económicos, que desembocaban en actos ilícitos y corrupción. Otras presentaciones tocaron el tema de la poca o nula rentabilidad económica de algunas empresas, el incumplimiento de sus objetivos e incluso su falta de identificación con los objetivos nacionales.

La discusión de la iniciativa en la Cámara de Diputados comenzó con el análisis de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Esta comisión nombró un grupo de trabajo integrado por todas las facciones parlamentarias para elaborar un estudio preciso.

En el debate se plantearon las posiciones de los diversos partidos políticos. La representación del Partido Popular Socialista, sin mayor discusión, consideró el proyecto de ley francamente anticonstitucional, entre otras cosas por no definir áreas estratégicas. Los diputados de Acción Nacional manifestaron su inconformidad, porque la representación del Revolucionario Institucional había llegado a las sesiones con la consigna de aprobar la ley y, por consiguiente, el debate carecía de sentido. También argumentó contra la ley porque favorecía el crecimiento de las empresas paraestatales, y porque el proyecto era confuso, contradictorio, impreciso e indefinido jurídicamente. Una argumentación más en contra se basó, como ya había señalado el PPS, en que si la ley no

⁴ Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 197.

definía específicamente las empresas estratégicas y necesarias, perdía toda utilidad.

Por su parte el Partido Socialista de los Trabajadores atacó a Acción Nacional por defender lo que, según aquél, era la postura de los empresarios privados. Pidió que los trabajadores participaran en los Consejos de Administración, y se pronunció finalmente contra el proyecto de ley, argumentando que no lograba satisfacer las aspiraciones del movimiento obrero. Otro de los argumentos de la representación del PST fue señalar que la ley, aunque sintetiza otros ordenamientos y equipara la autonomía de gestión con el control público, no resuelve el problema de fondo, que los trabajadores queden sujetos a un régimen laboral no establecido por ellos mismos.

El grupo parlamentario del Partido Demócrata Mexicano declaró que la ley atentaba contra la Constitución, y que el país no necesitaba nuevas leyes, porque habría un exceso de legislación. Alegó que la representación del partido mayoritario sólo buscaba correcciones de estilo, sin aceptar cambios de fondo.

Los diputados del Partido Socialista Unificado de México sostuvieron que la ley sólo contemplaba aspectos administrativos, lo que la hacía deficiente. Mencionaron también la corrupción en las empresas que vulnera los derechos de los trabajadores, y la mala administración que implica subsidios a los empresarios privados. Agregaron que el Congreso debería definir las áreas prioritarias.

Según el Partido Popular Socialista, era indispensable una participación decisiva del Estado mexicano en el desarrollo económico. Aquél no podía aceptar la iniciativa, porque a su juicio no traía cambios cualitativos al terreno paraestatal. Por su parte, los diputados del Partido Revolucionario de los Trabajadores argumentaron contra las posiciones del PPS, del PAN y también del PRI. Insistieron en que la iniciativa atentaba contra los trabajadores. Para ellos, el proyecto de ley reflejaba la fractura entre el gobierno y el capital privado, producida por la nacionalización de la banca. Con esta ley se buscaba la reconciliación, al reprivatizar la economía nacional. Esta acción, insistieron los diputados del PRT, coincidía con las tesis del PAN. El Partido Auténtico de la Revolución se manifestó a favor del proyecto, sin mayor discusión.

Finalmente, los representantes del Revolucionario Institucional expusieron por qué la ley conciliaba la autogestión de las empresas con la supervisión y el control del Ejecutivo. Resaltaron el papel de la empresa pública en un sistema de economía mixta y la importancia de la rectoría del Estado en materia económica, que requieren un marco legal.

La venta de empresas obedecía al propósito de consolidar la política económica del gobierno.⁵

Las discusiones en la Cámara influyeron para que la comisión modificara algunos artículos, aclarara algunos conceptos y, en otros casos, sólo afinara la redacción. Se modificó, por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 6º para hacerlo congruente con los artículos 25, 26, 27 y 28. Jorge Ruiz Dueñas señala que el artículo 6º contenía una definición legal de lo que se entendía por áreas prioritarias en materia de participación del Estado,

que aunque brumosa e imprecisa, aspiraba a su perfeccionamiento; no parecía prudente hacer una enumeración porque incluso podría resultar arriesgada, pero ya existían algunas ideas, como las discretamente apuntadas por la SEMIP para el área industrial. Existía una expresión de voluntad política del presidente de la República que el Legislativo desestimó. La Comisión responsable, quizá ante la oscuridad de la fórmula recibida —no por falta de talento— cayó en la tentación de pronunciarse por una remisión circular. La Constitución remite a la ley con el propósito de lograr la conclusión respectiva, y ahora la ley remite a la Constitución, cuando señala se considerarán áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.⁶

En relación con el artículo 5º, la comisión enumeró aquellos organismos bipartitos o tripartitos no regulados plenamente por la nueva ley, y señaló que se regirían por leyes específicas en lo que se refiere a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero su funcionamiento, operación, desarrollo y control quedarían sujetos a las disposiciones de la nueva ley.

El artículo 11 fue objeto de amplia discusión, por remitir su contenido a uno de los aspectos novedosos del ordenamiento que confiere a las entidades paraestatales “autonomía de gestión”. A pesar de los esfuerzos de los legisladores por precisar que la autonomía de gestión de las entidades consiste en cumplir de manera eficiente y eficaz el objetivo para el que fueron creadas, se puede suponer que los elementos normativos de esta ley habrán de precisar más el concepto de autonomía de gestión. Por lo demás, se insistió en que “la autonomía de gestión requiere y supone una administración liberada de trabas innecesarias

⁵ Romeo Flores Caballero, intervención en el debate sobre la Ley Federal de Entidades Paraestatales, organizado por el Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 20 de junio de 1986.

⁶ Jorge Ruiz Dueñas, “Hacia un nuevo perfil de las entidades paraestatales”, *Excelsior*, 9-12 de mayo de 1986.

o injustificadas, y que se vincula estrechamente con el artículo 58 de la ley que señala las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno que son los depositarios y en los que radica el éxito de la autonomía de gestión".⁷

Otro propósito importante de la nueva ley es fortalecer los criterios de sectorización, que ha sido tan necesaria, para superar los problemas que plantea. Los titulares de las secretarías o departamentos coordinadores de sector tienen ahora la obligación de establecer las políticas de desarrollo, coordinar la programación, la presupuestación y los recursos financieros. También deben conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades. Los coordinadores son presidentes del órgano de gobierno de las entidades y, por ser responsables de elaborar los programas sectoriales y subsectoriales, deben orientar el proceso de toma de decisiones del órgano colegiado de dirección.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto conservan su papel decisivo. Pueden nombrar un representante en los órganos de gobierno e intervienen en la tarea de organizar y analizar la información para una mejor coordinación.⁸

La Secretaría de la Contraloría es corresponsable de la tarea de organizar y analizar la información; más importante aún, participa en el control y vigilancia por conducto del comisario. Aquí aparece un nuevo problema: cuidar la elección de los funcionarios en quienes caigan estas importantes funciones, para impedir que se conviertan en meros ejecutores de decisiones capaces de afectar a los organismos o empresas, y para evitar que se nombren funcionarios que no tengan conocimiento general y exacto del funcionamiento de las mismas, o que pretendan monopolizar el poder que de por sí otorga cualquier tarea de evaluación. De igual manera, hay que seleccionar con cuidado a los funcionarios de los órganos internos de control, que, por el hecho de formar parte de la estructura del organismo, seguramente estarán más al tanto de lo que acontece en la entidad.

Los artículos 15 y 16 tocan un aspecto importante al referirse a la creación de organismos descentralizados por el Ejecutivo o el Congreso. Establecen un mínimo de nueve puntos que deberán respetarse al crearlos, así como la obligación de sus órganos de gobierno de expedir un estatuto con las bases de su organización y las funciones de sus diversas áreas.

⁷ Romeo Flores Caballero, *op. cit.*

⁸ Roberto Morales Martínez, debate sobre la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En el artículo 50, la comisión consagró el derecho de preferencia de los trabajadores para adquirir las acciones o participaciones sociales de las empresas. También se modificó el artículo 56, con el fin de reforzar la estructura jurídica de los comités mixtos de productividad.

Se revisaron los artículos 19 y 21, relativos a los órganos de gobierno. La ley establece claramente su composición y sus atribuciones, y hace una cuestión fundamental del cargo de consejero, que será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

En este aspecto, la experiencia ha demostrado que en estos órganos, debido a que son cuerpos colegiados, los integrantes no siempre participan con el compromiso requerido, tanto por sus ocupaciones como por tener un conocimiento superficial de las actividades y problemas específicos de los organismos o empresas. Dada la importancia que confiere la ley a los órganos de gobierno, es necesario superar la etapa de los consejos, juntas o comités convertidos en foros políticos, y buscar que la tarea colegiada tenga prioridad indiscutible y sea, por tanto, responsabilidad de quienes los integran.⁹

La ley establece las características que deben tener los directores de los organismos y empresas, así como sus facultades y atribuciones. Se quiere determinar los niveles de competencia necesarios para asegurar el manejo correcto de las empresas y buscar, en el futuro, que los nombramientos en los niveles altos correspondan a las capacidades de los funcionarios, no al azaroso reparto sexenal de puestos.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es responsable, en términos de la ley, del registro de los organismos descentralizados. Con esta medida, se busca salvar importantes omisiones para poner a salvo derechos y obligaciones frente a terceros.

Cuando las empresas no cumplan con el objetivo para el que fueron creadas, o no resulte conveniente conservarlas desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la coordinadora, propondrá al Ejecutivo la enajenación de la participación estatal o, en su caso, la liquidación. La coordinadora intervendrá para señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o liquidación, teniendo siempre en cuenta los derechos e intereses de terceros y los derechos laborales de los trabajadores de la empresa.

Ya en la ley de 1947 se establecían las condiciones para liquidar o vender empresas de participación estatal: "La presente ley se limita a recoger este precepto, pero sobre bases de conveniencia de Estado y no

⁹ Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 215.

libradas a consideraciones de competencia con la iniciativa privada, como se consignaba en la ley de 1947. El marco de fusión, liquidación o venta que ahora se contempla se ajusta a los necesarios grados de libertad con que debe contar el Estado para regular la actividad económica en un entorno cambiante.”¹⁰

Por otro lado, es cierto que el crecimiento del sector paraestatal se debió, en parte, a que el Estado absorbió empresas fallidas de la iniciativa privada, que por diversas razones no se decidió a liquidar o declarar en quiebra.

Mediante las disposiciones del capítulo 4º de la ley, se podrá depurar el inventario de los fideicomisos, pues sólo se considera actividad prioritaria la de aquellos que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria. Los fideicomisos fueron una fórmula a la que se acudió de manera abusiva en el pasado; la presente ley ofrece la oportunidad de reducir su número y recuperar así su eficacia.

Con el capítulo 5º, se busca fortalecer la libertad de acción de las empresas al quitarles el peso de una regulación excesiva. Se confiere al director general mayor responsabilidad para tomar decisiones, sin que esté atado por las restricciones del pasado, que de hecho lo convirtieron en simple ejecutor de decisiones centrales. La ley devuelve también a la dirección colegiada (de los organismos de gobierno) una responsabilidad que le había quitado el exceso de regulación.

Si bien es claro el intento de reducir la telaraña burocrática donde se encontraban atrapados los organismos y empresas del sector paraestatal, el control seguirá en manos del Estado, básicamente por conducto de las Secretarías de Hacienda, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría. La ley es clara cuando señala que si los órganos de gobierno o los directores no cumplen con sus funciones, el Ejecutivo federal actuará legalmente frente a ellos.

Es importante destacar la participación de la Cámara de Diputados en materia de control. Está facultada para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de la federación; revisa la cuenta pública; cita a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias cuando lo juzga oportuno, y puede formar comisiones para investigar el funcionamiento de las entidades. Fortalecer esta práctica conducirá necesariamente a un desempeño mejor del sector, al combinarse el control del Ejecutivo con el del Legislativo.

Finalmente, deben tenerse presentes los artículos transitorios de la

¹⁰ Roberto Morales Martínez, debate.

ley. Si no se aceleran las medidas que en el cuerpo del documento se consideran indispensables para su aplicación, será un ordenamiento más que no logre su cabal cumplimiento.

CONCLUSIONES

Las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias y la participación creciente del Estado en materia económica, han creado un sector estatal y paraestatal de suma importancia, y lo que se conoce como economía mixta. El sector público y el sector privado han vivido en un frágil equilibrio, donde no han faltado críticas y acusaciones. Las fallas del sector público se han considerado resultado de la mala gestión, de la ineficiencia o de la corrupción; se ha intentado subsanar las deficiencias del sector privado con una intervención permanente del Estado, todo ello consecuencia de las características y el funcionamiento del sistema político.

A pesar de los intentos actuales por reducir el tamaño del sector público, su influencia es un hecho irreversible. La solución a sus deficiencias no puede ser su desaparición, sino su administración. Estamos en presencia de un problema político que se manifiesta ligado a la actividad política, es decir a la administración pública. Por no querer entender el problema de esta manera, se ha intentado modificar sólo la estructura y recurrir a la vía de la solución jurídica.

De ahí el origen de la legislación sobre las empresas y organismos estatales. El Ejecutivo ha sido la fuente de los proyectos legales; de ahí el papel reducido, en muchos casos pasivo, de las cámaras legislativas.

La neutralidad —más aparente que real— del lenguaje legal, no logra disimular la obsesión del Ejecutivo: la falta de eficacia de las empresas que caen en su esfera de actividad económica. El Estado es mal administrador en cuanto la vida política cotidiana o sexenal interfiere con una reglamentación y una práctica “científica” de la administración del sector público. Pero esta visión quizá simplifique un mundo político y administrativo de enorme complejidad.

Las empresas paraestatales no podían —quizá no pueden aún— obtener los mismos resultados que las privadas, en tanto el Estado siguiera una política “populista” que se tradujera en apoyo económico a los estratos de ingresos bajos y en un intento por redistribuir la riqueza nacional. Pedir que la CONASUPO obtenga márgenes de ganancia, es tan absurdo como solicitar una política redistributiva a grandes cadenas de supermercados, a expensas de sus accionistas.

Esta política “populista”, que aparentemente abandonó el gobierno actual, no explica la ineficacia real del sector público y menos justifica los casos de “enriquecimiento inexplicable”. Las leyes sucesivas y los organismos creados así lo indican. La palabra clave de estos intentos es control, después vigilancia y, en tercer lugar, regulación. Indican el deseo y la voluntad del Estado de guiar y cuidar las empresas paraestatales para que alcancen las metas que fija el Ejecutivo. Esto se dificultó por la legislación excesiva, que es como camisa de fuerza para los administradores de los bienes públicos.

En este marco, las empresas públicas han sido objeto de debate. Están inmersas en una contradicción de principio que, por serlo, no pueden superar. Cuando lo logran, en casos contados, es por una intervención “milagrosa” del mercado o por una protección extraordinaria del Estado que las llevan a convertirse en auténticos monopolios.

La ley federal de entidades paraestatales intenta reforzar la autonomía de los órganos de gobierno y de los directores, al concederles una libertad de acción hasta ahora desconocida. La vigilancia se flexibiliza y se suprimen algunas trabas. Pero queda pendiente el problema de la planeación, que significa, en muchos casos, burocratización o, peor aún, poder burocrático. La auténtica liberación de las empresas del Estado sería posible si se eliminara la planeación autoritaria y se atendiera y se obedeciera a sus necesidades intrínsecas, medidas sólo por sus resultados.

Esto implicaría un cambio radical del sistema político mexicano, con nueva orientación, nuevos mitos y proyectos del Estado. Las economías capitalistas desarrolladas se dirigen franca y abiertamente hacia el neoliberalismo; el gobierno mexicano da, con toda cautela, algunos pasos en esa dirección, en medio de contradicciones y luchas inacabables. Los partidos políticos, aferrados a posiciones doctrinales, han dejado de lado el debate de un tema crucial para el futuro del país.