

# Breves Apuntes sobre los Organismos y Empresas Descentralizados en México\*

Por el Lic. ARTURO BUENO Y URQUIDI

CONSIDERO que a todos nos preocupa hondamente que nuestra economía, al parecer, no haya crecido en los últimos años al ritmo que requiere el muy rápido incremento de nuestra población; a la velocidad que es necesaria para dar ocupación productiva a los centenares de miles de mexicanos que cada año vienen a engrosar nuestra fuerza de trabajo. Es bien claro, para cualquiera que tenga interés en los problemas nacionales a largo plazo, que nuestro desarrollo depende tanto de la disponibilidad de los recursos reales y financieros, como de su uso eficaz y racional.

Es obvio que nuestros recursos disponibles, aunque potencialmente amplios, no son ilimitados ni tampoco se pueden crear artificialmente. En lo que se refiere a los recursos del Estado la evidencia de ello la puso en claro hace unas semanas el señor secretario de Hacienda y Crédito Público, cuando en una entrevista con la prensa nacional, insistió en la necesidad de modernizar nuestro sistema fiscal, ya que la única alternativa para el Estado consiste, bien sea en captar una parte de los recursos existentes para la financiación del gasto público con fines de desarrollo o imprimir billetes. No me cuento entre los entusiastas por el uso de este segundo método; por el contrario: estimo que el financiamiento inflacionario trae a la larga grandes perjuicios para todos y que, por lo consiguiente, nuestro objetivo debería tender a lograr siempre la tasa máxima del desarrollo dentro de condiciones de estabilidad monetaria. Este segundo objetivo se ha venido logrando en los últimos años. En cambio, no puede afirmarse lo mismo del primero y hasta se oye decir con frecuencia que es exactamente la prioridad concedida a la estabilidad monetaria, la que ha tenido como resultado un cierto debilitamiento de nuestro crecimiento económico. Esto, como cualquiera otra respuesta sencilla a un problema complicado, se desvanece por su propia simplicidad. Sin embargo, tampoco es factible asegurar que la estabilidad monetaria tiene atributos mágicos y resuelve todo; pues, a mi parecer, esa estabilidad crea condiciones propicias para el desarrollo económico; pero el secreto de lograr ese desarrollo en forma rápida y sostenida radica en otras causas.

Depende, principalmente, de las diarias decisiones del Estado y del sector privado respecto al uso de los recursos disponibles para la inversión. Estas decisiones son más racionales y más fáciles, cuando se cuenta con una moneda estable. Pero, insisto, dependen también de otros muchos factores que llevan a distintos resultados, según la habilidad empresarial, en el sector privado y según el grado de cohesión de las políticas económicas generales, en el sector representado por el Estado.

En México se ha puesto tanto énfasis en la limitada magnitud de nuestros recursos financieros en los dos sectores de nuestra economía, que creo que puede ser conveniente ocuparse del otro ángulo del mismo problema: el uso de esos propios recursos disponibles.

Desde el punto de vista de un hombre de empresa privada, con formación mental moderna, el problema se plantea todos los días en los mismos términos. Solamente una inversión bien proyectada y bien realizada garantiza el éxito a largo plazo, no ya en términos de las utilidades, sino en términos de la posibilidad de expansión. Una empresa bien organizada, bien manejada y solvente, no tiene, incluso en condiciones de estrechez en los mercados de dinero y de capitales, problemas insuperables; al final de cuentas, encontrará los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones a corto plazo o para ampliar el radio de su actividad.

\* Intervención del autor en la Convención Nacional Bancaria, que tuvo lugar en Guadalajara.

Es casi innecesario añadir aquí que todo esto tiene su importancia para el proceso de desarrollo, ya que la tasa de crecimiento, en este caso del sector privado, es el resultado de los balances de operación de las unidades o empresas particulares.

Ahora bien, no creo que nadie piense que las mismas reglas de comportamiento empresarial no tengan validez en lo que concierne a los organismos y empresas pertenecientes al Estado dedicados a la producción de bienes y servicios para el mercado, aunque los objetivos de las empresas privadas pueden ser distintos de los que persiguen los organismos estatales. Mientras que, en el primer caso, uno de los fines es obtener las utilidades a que lógicamente tiene derecho el inversionista, en el segundo y suponiendo que el Estado entre en los campos productivos no sólo indirectamente vitales para el desarrollo sino en otros que podrían suponerse reservados a la iniciativa privada, pero que ésta no pueda atender, por la magnitud de la inversión necesaria, fuera del alcance de las posibilidades del capital privado, el fin que en tales casos debería perseguir el organismo estatal, sería entonces ofrecer al consumidor bienes y servicios en condiciones propicias para el desarrollo general de la actividad económica. La disciplina financiera, la buena planeación de los programas de expansión y la eficacia operativa de los organismos descentralizados o para-estatales, son aquí tan importantes como en nuestro sector privado.

El problema es de importancia especial en el caso de México donde el sector público ocupa un lugar muy importante en la vida económica, no sólo indirectamente a través del gasto público, sino también directamente.

Hasta hace muy poco carecíamos de información detallada respecto a varios organismos descentralizados; pero afortunadamente en fecha reciente, aparecieron informes oficiales sobre el particular. Para ello nos valdremos de algunos datos tomados del último o quizá el primer informe anual de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado correspondiente al año de 1961, hecho público en enero de 1963. Esa publicación contiene los siguientes datos: hay en el país un total de 175 organismos descentralizados y empresas de participación estatal y entre ellos se cuentan 56 organismos y empresas de Estado que producen bienes y servicios para el mercado. La inversión total de éstos en 1960 ascendió a \$6,500,000,000.00 y la producción global de estas 56 empresas excedió de \$12,500,000,000.00, lo que representa más del 7% del producto nacional bruto. Ciertamente el 75% de esta producción de las empresas estatales corresponde a los tres renglones básicos como son: el petróleo, la energía eléctrica y las comunicaciones y transportes; pero el resto representa una suma bastante considerable de tres mil millones de pesos que corresponde a una serie de empresas de toda índole: 20 de ellas operan en el campo de las industrias de transformación; otras en minería; algunas en comercio y todavía un buen número operan en las llamadas actividades varias. Entre estas últimas se cuentan empresas destinadas a la producción de máquinas de coser, de plásticos y de otras diversas cosas de índole semejante.

Ahora bien, el personal total de las empresas estatales que producen bienes y servicios, sumó en 1960, 165,000 personas de las cuales 120,000 eran obreros y 45,000 consideradas como integrantes del personal administrativo y técnico. En ese mismo año, entraron a trabajar en todas esas empresas 8,200 obreros y 6,500 burócratas y técnicos, llegándose así a una proporción de tres obreros por un miembro del personal administrativo, proporción algo distinta a la existente en otras empresas industriales. Estas cifras, repito, corresponden a las empresas estatales productivas de bienes y servicios y no a todos los organismos descentralizados y empresas de parti-

cipación estatal y, específicamente, a la banca nacional que no depende de la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Estas últimas cifras creo que apuntan serias implicaciones para la economía en su conjunto y pueden provocar que la empresa que mantenga un empleado por cada tres obreros se vea obligada a vender sus productos a precios fuera de los del mercado o bien, es posible que tenga que financiarse continuamente con recursos ajenos, ya que sus propios ahorros o utilidades pueden verse muy mermados. De acuerdo con los mismos datos que arroja la publicación a que antes se hace referencia, de las 56 empresas estatales dedicadas a la producción y distribución de bienes y servicios para el mercado, sumando las utilidades que unas obtuvieron y restando las pérdidas que las otras sufrieron, resulta que las utilidades netas obtenidas en 1959 por esas empresas llegaron a . . . . \$4,500,000.00, suma que subió en 1960 a \$316,000,000.00 gracias a la adquisición por parte del Estado, de las empresas eléctricas y a la revisión de los precios de petróleo y de las tarifas eléctricas.

Para terminar, considero que en el momento en que vivimos es de suma importancia para el desarrollo económico del país, que se introduzca un sistema de control externo de los organismos estatales descentralizados productores de bienes y servicios y de que se decida si el Estado debe producir máquinas de coser, productos de plástico y otras cosas semejantes. La necesidad de instalar el control a que antes me refiero no es opinión exclusivamente mía, pues el 9 de marzo actual, apareció en el periódico "Novedades" la entrevista de prensa que tuvo el señor subsecretario del Patrimonio Nacional, quien declaró lo siguiente:

"El control estatal debe ejercerse directamente, de órgano de control a organismo descentralizado, por ser la forma más eficaz y económica. Al través de cuerpos colegiados o de comisiones intersecretariales podrán establecerse grupos de consulta, pero no ejecutivos.

"Es indispensable la coordinación entre las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y del Patrimonio Nacional. A la primera corresponde la planeación, a la segunda el financiamiento y a la última el control, funciones que están estrechamente vinculadas".

Coincido con la manera de pensar del señor subsecretario, creo que este control estatal a que dicho alto funcionario se refirió satisfará ampliamente a la opinión pública, ya que al final de cuentas son el consumidor y el causante, los que deben aprovechar los resultados de una buena inversión o, de lo contrario, tendrán que soportar las cargas de las equi-

vocaciones en que puedan incurrir las empresas en sus operaciones de producción.

Ciertamente al finalizar el año próximo pasado, se debatió en el Congreso de la Unión un proyecto de ley cuyo propósito consistía en mejorar el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Creo que, con la salvedad de que se introduzcan las reformas convenientes atentos los cambios en nuestra estructura operados en el transcurso del tiempo, debe tenerse presente que está en vigor la llamada ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicadas en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947. En virtud de esa ley, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en algunos casos a la actual Secretaría del Patrimonio Nacional, facultades de supervisión financiera y control administrativo del sector para-estatal, así como para reformar o fijar programas anuales de operación o inversión de este sector. Estas facultades han sido ampliadas y afinadas por diversos acuerdos y decretos presidenciales, siendo el último de fecha 2 de agosto de 1961. Así pues, creo que para el debido orden administrativo y financiero, así como para la correcta y coordinada programación de inversiones del sector para-estatal no se requiere la promulgación de una nueva ley, sino más bien la estricta aplicación y observancia de las disposiciones legales existentes.

El problema es serio y urgente, porque el Estado tiene que seguir aumentando la inversión de carácter social en la educación, la salubridad pública, las carreteras y demás vías de comunicación, la seguridad social y otros campos importantes. Necesita para estos fines recursos crecientes y no puede ni debe gastarlos en operaciones económicas que no respondan al fin que deben perseguir: el beneficio colectivo.

Además, hay que tener en cuenta que para conseguir estos nuevos recursos, el Estado tendrá que contar con la cooperación del causante, sea de ingresos pequeños, medianos o altos. Para ello es necesario, en primer lugar, que las empresas para-estatales por sí o por conducto del Estado, den cuenta al público contribuyente de la marcha de las mismas y, además, que el Estado defina claramente su posición en este tipo de actividades, a fin de eliminar cualquiera incertidumbre que pudiera aparecer en el sector privado y que éste pueda ver con la debida nitidez qué es lo que le corresponde en la economía mixta de México, es decir, cuál es el campo reservado al sector público y cuál el que se respetará para la iniciativa privada.

# El Control de los Organismos y Empresas del Estado

POR ALEJANDRO CERVANTES DELGADO

EL tema de la charla de esta fecha se relaciona directamente con el control sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que operan en el país. Sin embargo, estimo pertinente, antes de abordar concretamente la materia, hacer una referencia general respecto a la necesidad y conveniencia de la intervención estatal en la actividad económica de los países en proceso de desarrollo.

Posteriormente, explicar el expediente de la descentralización como una de las formas de intervención gubernamental; para pasar inmediatamente después al caso del sector descentralizado y para-estatal de México, con el intento de precisar las causas concretas por las que el Estado Mexicano ha creado organismos descentralizados, y promovido y participado en el capital social de empresas de carácter privado; así como destacar la influencia que tal sector ejerce en la

actividad económica. Todo ello con el propósito de enfatizar en la justificación de controlar la operación de este tipo de entidades.

## 1.—Necesidad de la intervención estatal en la economía

Las discusiones que en otro tiempo privaron en torno a las bondades o desventajas de la intervención gubernamental en el proceso económico, parecen estar siendo ya superadas. Inclusive, ciertos sectores de la llamada iniciativa privada, antes reuñentes a aceptar la actividad estatal económica, han tenido que reconocer, no sin ciertas resistencias, como condición *sine qua non* para iniciar, impulsar y mantener a un ritmo adecuado el crecimiento de la economía que el Estado intervenga en tal proceso, a través de varios expedientes.

En estas condiciones, parecería un tanto ocioso o innecesario tratar de aportar argumentos a favor de la acción oficial en los diferentes campos de la vida económica. Pero, dado que todavía se oyen frecuentemente críticas, por personas y grupos

\* Conferencia dictada el 25 de febrero de 1963, en la Escuela Nacional de Economía, UNAM, Cursos de Invierno 1963.