

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 reuentes 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.

con gran influencia sobre la opinión pública, en contra de la conducta económica gubernamental, sobre todo cuando el Estado adopta el papel de empresario, es conveniente reiterar lo siguiente:

- 1o. Que el marco económico y político dentro del cual se están desarrollando los países económicamente atrasados, es muy diferente a aquel en que se desarrollaron los países que en la actualidad han alcanzado un alto grado de madurez en su crecimiento industrial, y
- 2o. Que tal circunstancia, agravada por las limitaciones de recursos que de todo orden padecen, en general, los países pobres, así como por las presiones políticas que sobre su economía ejercen las naciones de economía altamente desarrollada, exige que el Estado intervenga para lograr, primero, el despegue hacia metas de incrementos efectivos del ingreso real por habitante, y, posteriormente, para encauzar el proceso de desarrollo económico a fin de que no se desvíe, en detrimento del bienestar de las grandes mayorías y de la independencia y soberanía del país.

A lo anterior debe agregarse:

— Que los países subdesarrollados, en su gran mayoría, padecen de una alta concentración de la tenencia de la tierra, siendo su población preponderantemente agrícola;

— Que sus actividades industriales incipientes exigen medidas protectoras en contra de la producción y de la agresiva política comercial de los países altamente industrializados, así como la realización de obras e instalaciones que estimulen la creación de nuevas actividades industriales y la expansión de las ya existentes, vía economías externas y mediante el fortalecimiento del mercado interno de sus productos;

— Que la alta concentración del ingreso en estos países, permite a un reducido grupo de la población mantener ociosos importantes volúmenes de ahorro, o bien que se destinen hacia actividades socialmente innecesarias.

En suma, que el libre juego de las fuerzas productivas no garantiza ya no tan sólo un adecuado crecimiento económico, sino que tiende a llevar a la economía hacia períodos de estancamiento, difíciles de superar.

De aquí, que estas economías requieran de cambios estructurales, a fin de que la tasa de crecimiento económico supere con márgenes satisfactorios al explosivo aumento de su población. Y tales modificaciones en la estructura, según lo demuestra la experiencia, sólo pueden llevarse a cabo mediante la acción gubernamental, a través de la reforma agraria, de inversiones fijas de carácter social, de la canalización adecuada del excedente económico, mediante la producción por parte del Estado de determinados bienes y servicios que la iniciativa privada, por varias razones, es incapaz de atender, etc. etc.

## 2.—La descentralización como instrumento de intervención gubernamental en México

Como es sabido, en el caso de México, y como consecuencia directa de los anhelos populares manifestados en la Revolución de 1910, expresados jurídicamente en la Constitución de 1917, el Estado interviene en la economía a través de dos formas:

- a) Mediante la administración centralizada, es decir, por la acción de las dependencias directas del Ejecutivo (Secretarías y Departamentos de Estado y gobiernos locales y municipales), y
- b) Acudiendo al instrumento representado por los organismos descentralizados y por la promoción y participación en el capital social de empresas que se rigen por el Derecho Común.

La conciencia que los gobiernos revolucionarios han tenido de su papel decisivo en el desarrollo económico del país, por una parte; y por otra, la conveniencia de producir y prestar con mayor eficiencia y agilidad administrativa determinados bienes y servicios de carácter esencial para la economía, explican la existencia de un gran número de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal en nuestro medio. En efecto, como ha sucedido en otros países,

este tipo de instituciones, al carecer de la rigidez administrativa que caracteriza a los órganos de la administración pública centralizada, y al estar dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, están en condiciones de operar en forma ágil y con eficiencia. Debo advertir que no restrinjo este último término a su connotación típicamente financiera, sino que conceptúo la eficiencia en su más amplia connotación, es decir, en términos de rentabilidad social.

Ahora bien, con bastante insistencia se critica al gobierno por tener, se dice, un numeroso grupo de organismos públicos, aduciéndose que en tal forma invade campos de los particulares. Tales críticas, a mi modo de ver, carecen de fundamento.

En primer término, porque es inadmisibles que la economía de un país de las características del nuestro sea susceptible de ser dividida en casilleros económicos: unos para la iniciativa privada y otros para el sector público, puesto que la naturaleza, profundidad y extensión de la acción estatal siempre estará en función de la conducta que adopten los empresarios particulares para atender los campos de inversión que requiera el desarrollo económico y social del país, *de acuerdo con el interés colectivo*; y en segundo término, porque sencillamente la realidad demuestra que, si bien el Estado mexicano tiene en operación un número considerable de organismos y empresas de carácter público, por cierto bastante inferior al número que opera en otros países de economía similar a la nuestra, han sido causas plenamente justificadas las que han movido al gobierno a desarrollar tal tarea. En seguida intentaré demostrar esta última aseveración.

## 3.—Causas para la creación de organismos y empresas del Estado.

Según los registros que al efecto llevan las Oficinas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependientes de la Secretaría del Patrimonio Nacional, existen en el país 380 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Si se eliminan aquellos organismos cuyas funciones están relacionadas con la prestación de servicios de carácter social y asistencial, de seguridad social, cultural y de desarrollo regional y local, es decir, aquellos organismos que no tienen encomendadas funciones de producción y distribución de bienes y servicios para el mercado, se tiene que de los 380 organismos y empresas, en el país operan sólo 124 organismos y empresas estatales con funciones de carácter mercantil.

De estos 124 organismos y empresas, 66, es decir el 53%, tienen encomendada la prestación de servicios de carácter público, como son el transporte ferroviario, el servicio de electricidad, la captación y regulación del crédito y la producción de hidrocarburos.

Un 18% (22 organismos y empresas) corresponde a aquellas empresas que inicialmente fueron privadas, pero que por razones de deficiencias en su administración por parte de sus propietarios privados llegaron a la quiebra, adquiriéndolas el gobierno por la importancia de su producción; sólo para citar los casos más representativos, se mencionan Siderúrgica Nacional (antes Toyoda de México), Diesel Nacional, Aeronaves de México y varias empresas eléctricas, adquiridas desde antes de la nacionalización de esta importante actividad.

Diecinueve empresas más (15%) han sido promovidas por el Estado por razones de integración con otras empresas estatales (subsidiarias del grupo Altos Hornos de México, S.A., principalmente), así como para lograr el autoabastecimiento del propio sector público (la COVE y Talleres Gráficos de la Nación responden a este último propósito).

Con la finalidad de substituir importaciones de bienes indispensables para el desarrollo, operan 7 empresas de participación estatal (Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes de México, Compañía Industrial de Atenquique, Fábricas de Papel Tuxtepec, entre las más importantes).

En apoyo a su política de subsistencias populares a precios reducidos, el Estado participa en el capital de 4 empresas; y con el fin de conservar fuentes de trabajo representadas por compañías inicialmente privadas que por razones de incostrabilidad fueron abandonadas, el Estado, mediante promociones directas y aportaciones de capital, ha hecho surgir tales empresas. (Compañías de Real del Monte, en Pa-

huca, e Impulsora de Anganguero, son los casos más ilustrativos de este tipo de función estatal).

De la enumeración anterior sólo resta hacer referencia a 3 empresas (2.4%) que aparentemente no se justifica que el Estado participe en su capital social. Me estoy refiriendo a 3 empresas conectadas con actividades de producción y distribución de películas. Sin embargo, la razón de la intervención estatal estriba en que en tal forma se ha evitado la formación de un monopolio, cuya operación hubiera sido inconveniente para los intereses económicos y sociales del país.

La descripción hecha permite concluir que, prácticamente en la totalidad de los casos, han obrado razones de interés general para inducir al Estado a crear organismos o a participar en empresas de tipo privado, ya que, de no haberlo hecho así, los estrangulamientos en el proceso de industrialización, originados por la no disponibilidad o deficiencias en la oferta de ciertos productos o servicios, hubieran significado fuertes limitaciones a nuestro desarrollo económico.

#### 4.—Significado económico del sector descentralizado en México.

Pasemos ahora a considerar, aunque sea en forma muy breve, la influencia que sobre la economía del país ejerce el sector descentralizado y para-estatal. Datos consignados en la última Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional, indican:

— Que la capitalización del país se hace fundamentalmente por los organismos y empresas estatales, ya que de la inversión pública total más del 60% se canaliza a través de este tipo de organismos, destinándose casi las 9/10 partes hacia actividades consideradas como de infraestructura (Comunicaciones y transportes, energía eléctrica y petróleo) y a actividades básicas de desarrollo (hierro y acero, industria química y fertilizantes, principalmente);

— Que de la producción anual de bienes y servicios que se genera en el país, aproximadamente el 8% es aportado por este sector, cifra que resulta más significativa si se considera la importancia estratégica que reúnen los sectores de la producción en que actúan tales organismos y empresas —energía eléctrica, combustibles derivados del petróleo y transporte ferroviario— condicionantes de todo proceso de desarrollo y estimulantes de la acción de los inversionistas privados;

— Que la producción que tienen encomendada ciertas empresas de participación estatal, han permitido a la economía del país, además de cubrir huecos limitativos del crecimiento, substituir la importación de bienes indispensables, como es el caso de productos de acero, carros de ferrocarril, ciertas calidades de papel y de productos químicos, etc.;

— Por último, que la fuente de ocupación que representan es de gran significación como elemento estimulante de la demanda interna, dado el nivel relativamente alto de salarios que cubren, aunque es de reconocerse que no en todos los casos las mejorías en los pagos y prestaciones al factor trabajo hayan ido acompañadas de incrementos en la productividad, como es de desearse, desde un punto de vista estrictamente económico.

En adición a lo anteriormente expuesto, debe señalarse que el sector descentralizado y para-estatal en México ha demostrado un alto grado de dinamismo. En efecto, durante los años que la economía en general presenta signos de estancamiento, los volúmenes de producción de los organismos y empresas estatales registran generalmente aumentos más que proporcionales a los del producto nacional bruto, e inclusive a la producción de las empresas privadas que operan en la misma actividad. Así, en el año de 1961, en tanto que el producto nacional bruto sólo se incrementó, en términos reales, en un 3.4%, el índice general de un grupo representativo de empresas de participación estatal demostró un aumento real de más del 11%. Por su parte, mientras que en el mismo año el volumen de producción de la industria manufacturera nacional sólo creció 3.5%, el volumen de lo producido por las empresas estatales dedicadas a la industria tuvo un aumento general de casi 14%.

Debe advertirse que el haber enfatizado en los efectos positivos que sobre la economía nacional ejercen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en modo alguno significa que se esté conforme y satisfecho con su operación, ya sea vista ésta desde el nivel de empresa individual o en su conjunto.

Indudablemente que el balance general de su actuación es de carácter positivo, pero es de suponerse también que su eficacia puede aún ser mayor, en la medida que se adopten mejores sistemas internos de administración empresarial en cada unidad; que exista una mayor coordinación dentro del mismo sector público, en cuanto a metas y medios, y que se ejerza un control y vigilancia sobre su operación financiera y administrativa.

#### 5.—Naturaleza y alcance del control y vigilancia.

Como se afirmó antes, la existencia de un aparato descentralizado en nuestro país no es un fenómeno privativo de México. Un gran número de países de economía capitalista, pero con tendencias a un sistema mixto, han acudido a este instrumento. La India, Italia, Austria, Turquía, Francia e Inglaterra, destacan entre los países cuyos gobiernos tienen gran influencia en la economía a través de la operación de empresas públicas o de capital mixto.

Empero, en la mayor parte de los citados países se han dado pasos muy importantes para lograr un control de la operación de este sector, habiéndose superado resistencias de todo género, semejantes a las que se presentan actualmente en México.

Y es que, a mi juicio, en el caso de nuestro país, independientemente de los consabidos problemas políticos y de que las situaciones personales, creadas al amparo de la situación anterior, han desvirtuado la descentralización administrativa hacia un feudalismo financiero de hecho, como acertadamente afirmó en este mismo recinto, hace tres años, el maestro don Eduardo Bustamante, hace falta, además, una clara comprensión de la naturaleza y alcance de las medidas de control y vigilancia. Efectivamente, se cree generalmente, sobre todo por ciertos titulares ejecutivos de algunos organismos y empresas estatales, que el hecho de ejercer un control sobre la operación de los organismos a su cargo significa desvirtuar los principios en que se apoya la descentralización administrativa de funciones, e, inclusive, algunos interpretan que la aplicación de tales medidas son indicativas de desconfianza hacia ellos respecto a su actuación.

Nada más lejos de la realidad. Si se acepta, como antes pretendí demostrar, el importante significado económico que tiene este sector, y si se reconoce, además, que el crecimiento económico y social de cualquier país ya no pueda estar sujeto a improvisaciones, sino que es indispensable ajustarse a planes elaborados que fijen metas en función de su grado de necesidad social y mediante la jerarquización adecuada de los medios y recursos, la actividad de este tipo de organismos y empresas debe ser planeada y encajarse como una pieza clave dentro del plan nacional de desarrollo. Y en esta tarea las medidas de control y vigilancia desempeñan un papel de gran significación.

Las labores de control y vigilancia, en estas condiciones, persiguen fundamentalmente un triple objetivo: En primer lugar, que cumplan debidamente las tareas que se les hallan asignado dentro del plan nacional de desarrollo; en segundo término, que operen eficientemente, es decir, con el máximo aprovechamiento de los recursos; y en tercero, que actúen coordinadamente con el resto de las entidades del sector público.

Para lograr lo anterior, es suficiente que la unidad técnico-administrativa con facultades al respecto, aplique medidas de control y vigilancia a un alto nivel, es decir, que realice funciones de macro-control. Ello significa no interferir en aspectos de detalle la autoridad técnica y administrativa de los funcionarios ejecutivos superiores de cada organismo y empresa, respetándose, consecuentemente, el espíritu que el legislador persiguió mediante la descentralización.

Los instrumentos para llevar satisfactoriamente un control, están dados principalmente por los estados financieros, los programas y presupuestos y, en general, por los datos e información económica de cada organismo y empresa. Obviamente, siempre y cuando estén elaborados con criterios adecuados, sean veraces y se presenten, además, en forma oportuna.

La disponibilidad de estos instrumentos con la condición de que, como se acaba de decir, reúnan un alto grado de veracidad y se tengan oportunamente, permitirán a la autoridad controladora disponer, previo análisis, de los elementos suficientes para diagnosticar respecto a la situación financiera y económica de cada unidad controlada y, con base en ello,

sugerir las medidas administrativas, técnicas, financieras o económicas por adoptar, con objeto de superar los factores que estén operando como limitantes de una operación sana y eficiente, y precisar, en su caso, las causas por las que el organismo o empresa en cuestión se esté apartando de las metas que se le señalaron en el plan general.

#### 6.—Experiencias en otros países.

Reconociendo las diferentes condiciones que en los aspectos político, económico, jurídico y administrativo privan en otros países, es conveniente de todos modos señalar sucintamente las experiencias que en materia de control de empresas públicas han tenido otras naciones, pues indudablemente que tales experiencias son susceptibles de aplicarse a nuestro medio, con las consiguientes adaptaciones que exija nuestra realidad político-administrativa.

Puede afirmarse que corresponde a Italia uno de los primeros lugares en este aspecto. En la República Italiana, el grupo de empresas de participación estatal es muy grande y, por tanto, su influencia en la economía es de trascendencia. Ello se explica en razón a factores de emergencia derivados de la Primera Guerra Mundial, y, posteriormente, debido a los objetivos que se fijó el régimen fascista, en el sentido de lograr su autarquía económica y liberarse de los monopolios extranjeros. En épocas más recientes se siguieron multiplicando las empresas públicas por las necesidades que impuso la defensa del país, y, en la última década, el fortalecimiento del intervencionismo económico estatal ha obedecido a propósitos deliberados de desarrollo.

Sin embargo, hasta hace todavía siete años, el gran número de empresas públicas y de participación estatal dependían de varios ministerios, situación que imponía serias limitaciones para lograr una coordinación efectiva de su operación. Fue hasta el año de 1956 cuando se creó el Ministerio de las Participaciones Estatales, institución que lleva a cabo el control y coordinación con un criterio de unidad, sin que ésta implique que en sus respectivas jurisdicciones no intervengan también otros ministerios.

La experiencia italiana ha sido indudablemente favorable, puesto que el control se ejerce exclusivamente sobre los organismos llamados "entes de gestión", que son instituciones reguladas por el derecho público, con personalidad jurídica propia y con patrimonio constituido totalmente por aportaciones del Estado.

De estos organismos depende un gran número de empresas con participación estatal, normadas por el derecho privado y sobre las cuales el Ministerio no interviene directamente. Efectivamente, es sólo a través de los "entes de gestión" como influye directamente el Ministerio de las Participaciones Estatales, señalándoles directrices generales de acción; y son los "entes de gestión" los que, a su vez, se encargan de que la operación de sus empresas dependientes, denominadas "empresas operativas" se ajusten a los lineamientos dictados por el Ministerio. Merced a esta mecánica ha sido posible avanzar apreciablemente en el control y coordinación de este sector.

Debe señalarse que, además del Ministerio, los "entes de gestión" están sujetos al control de la Corte de Cuentas, órgano que provee el Parlamento de los elementos necesarios para que desarrolle sus funciones de control político sobre estos organismos.

En Turquía, el control y supervisión de las empresas públicas son ejercidos permanentemente por una Junta dependiente del Primer Ministro, la cual, auxiliada por un cuerpo técnico, examina cuando menos una vez al año, el funcionamiento de las empresas con objeto de comprobar si cumplen con los objetivos que previamente les han sido fijados en un programa anual.

Por lo que se refiere a las empresas estatales que operan en Austria, su control es ejercido por un gran Consejo de Administración, integrado por el canciller general, el vice-canciller y por los ministros de Comercio, de Asuntos Sociales y de Transportes. Este Consejo tiene, entre otras facultades, la aprobación de los proyectos de inversión de las empresas públicas y la vigilancia permanente de su operación. En forma similar a Italia, hay también un lugar para la creación de órganos institucionales, con funciones de planeación, control, coordinación y vigilancia.

Tratemos en seguida de hacer una revisión de lo que en esta materia se ha hecho en México.

#### 7.—Experiencias en México.

La creación de organismos descentralizados en nuestro país tiene sus antecedentes más remotos con la constitución del Banco de Avío, en 1830. Sin embargo, son los gobiernos revolucionarios los que fomentan más vigorosamente su institución. Desde el punto de vista de su importancia en el desarrollo económico del país, corresponde a los períodos presidenciales de Calles y de Lázaro Cárdenas y al régimen actual, la intervención, mediante organismos descentralizados, en sectores clave de la economía, especialmente por el efecto promotor que ejercen sobre ésta.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, ya era de importancia el número de empresas públicas y de carácter mixto que existían en el país. Empero, no fue sino hasta el año de 1947 cuando cristalizó jurídicamente el propósito de someter a control a este sector.

La Ley de Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, es el primer intento legislativo que se hace sobre la materia. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento indican una gran visión por parte del legislador, puesto que fueron precursoras de leyes similares que posteriormente fueron aprobadas en otros países.

Con fundamento en esta ley, se creó el órgano ejecutivo en enero de 1948 la Comisión Nacional de Inversiones. Este órgano dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y trabajaba en coordinación, en ciertos aspectos, con la entonces naciente Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Sus labores de control se iniciaron con vigor, pero fricciones tenidas, por razones obvias, con los titulares de los principales organismos descentralizados, provocaron obstáculos al desempeño cabal de sus funciones, situación que originó que a dos años escasos de su creación cesaran sus funciones y desapareciera como órgano técnico-administrativo de control. Razones de carácter político, pues, explican la efímera vida de tal organismo.

Durante el período 1949-1953, queda prácticamente abandonada esta tarea; y es hasta el año de 1954, con la creación de la Comisión de Inversiones, cuando se vuelve a insistir, aunque de manera parcial, ya que las funciones de tal Comisión quedaron limitadas a la autorización previa de los gastos de capital de los organismos y empresas del Estado, e inclusive de las dependencias directas del Ejecutivo. Es de reconocerse el avance que representó el funcionamiento de este órgano, a cuyo efecto seguramente contribuyó también el hecho de operar directamente y bajo las órdenes inmediatas del Presidente de la República.

Al iniciarse el presente régimen, se renuevan los intentos para someter a control y vigilancia la operación de los organismos y empresas. Así, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, atribuye esta función expresamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional, al señalarle la facultad de "controlar y vigilar, financiera y administrativamente, la operación de los organismos descentralizados... y empresas en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales..." Por su parte, a la Secretaría de la Presidencia se le asigna la facultad de autorizar los planes de inversión de estos organismos.

Dado que el funcionamiento de los organismos y empresas estatales tiene relaciones con otras Secretarías de Estado, especialmente en sus aspectos de carácter técnico, con la mejor buena fe e intención, a mi juicio, se consideró conveniente constituir un órgano intersecretarial, a fin de establecer medidas de coordinación en el ejercicio del control y vigilancia. En esta forma, nace la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, en el mes de marzo de 1959. La experiencia de este órgano no deja de ser desconsoladora, pues nunca ha llegado ni siquiera a reunirse. Sin embargo, las oficinas ejecutivas de tal Junta quedaron prácticamente constituidas dentro de la estructura orgánica de la Secretaría del Patrimonio Nacional, circunstancia que ha permitido avanzar, aunque modestamente, en esta tarea, especialmente en el desarrollo de labores tendientes a sentar las bases para la ejecución de medidas de control.

En efecto, y si se tienen en cuenta los problemas de carácter técnico que implica el desarrollo de estas funciones y los obstáculos políticos inherentes, agravados por limitaciones de orden presupuestal y de personal especializado, las Oficinas de la Junta de Gobierno de la Secretaría del Patrimonio Nacional, han logrado realizaciones importantes. Efectivamente, si bien no se han aplicado de una manera sistemá-

Las medidas de control y vigilancia, se conoce ahora en mejor forma este sector en su conjunto, por sectores de actividad por organismos y empresas, individualmente considerados, merced a la concentración e interpretación de datos de tipo financiero y económico, que han permitido elaborar interesantes consolidaciones. Se ha logrado también que los planes de producción y de consumo de determinadas empresas se coordinen entre sí; ha sido posible, asimismo, que las adquisiciones y los contratos de obras de los principales organismos descentralizados se hagan en condiciones ventajosas para los propios organismos, tanto en el aspecto de calidad, como en el de precios; se ha fortalecido la intervención de los auditores externos, habiéndose también intervenido en la reorganización de las auditorías internas de los organismos más importantes. Y como un logro también positivo es de señalarse que existe ya un equipo de gentes con experiencia, aunque en número relativamente reducido.

Dado el extenso y escabroso camino que queda por recorrer en esta tarea, indudablemente que resta todavía mucho por hacer, y es de reconocerse que lo realizado representa apenas un mínimo.

Conscientes de la urgencia y necesidad de hacer más efectivas y operantes las medidas de control, coordinación y vigilancia, y con el propósito de consolidar jurídicamente la posición de la Secretaría del Patrimonio Nacional, sin menoscabo de las facultades que sobre el particular tienen asignadas otras dependencias del Ejecutivo, durante el período legislativo correspondiente al año de 1961, fue presentado al Senado de la República un proyecto de ley por el ahora ex-senador licenciado Rodolfo Brena Torres.

Este proyecto, susceptible como tal de ser mejorado en ciertos aspectos, tenía, a mi juicio, las siguientes virtudes:

- a) Definir con precisión los objetivos e instrumentos de control,
- b) Deslindar claramente las responsabilidades de las secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, y
- c) Concentrar en una sola Secretaría (la del Patrimonio Nacional) las facultades típicas de control, evitando con esto la intervención directa de otras dependencias, hecho que restaría unidad de criterio en el control, dadas "las naturales tendencias absorbentes de cada órgano del Estado".

Desafortunadamente, este proyecto, como se dice en la jerga parlamentaria, quedó "congelado" en el propio Senado, no llegando ni siquiera a discutirse, aunque se prometió que en el siguiente período de sesiones se procedería a su discusión y, en su caso, a su aprobación.

Con estos antecedentes, especialmente en el segundo semestre de 1962, adquiere gran actualidad y publicidad el tema del control de los organismos y empresas estatales: en torno a esta cuestión hacen declaraciones diferentes miembros de ambas cámaras; los partidos políticos, especialmente los de oposición, emiten opiniones al respecto, y los principales diarios del país editorializan sobre tal tópico.

El Partido Acción Nacional pidió que "...el Congreso, sin ánimo inquisitorial, ... (la cita es textual), estudiara todo lo relativo a las empresas descentralizadas y de participación estatal, tanto para que pueda existir un criterio encaminado a fijar bases para la creación de las mismas o para la participación del Estado en ellas, como para institucionalizar en forma adecuada el control sobre dichas empresas..."

Por su parte, un senador de la República declaró que existía un desbarajuste en los organismos descentralizados, llegando a afirmar que "tales empresas son una maraña y que se sabía poco de ellas".

El periódico "Novedades", en su editorial del día 10, de diciembre de 1962, ridiculizó la petición del PAN, al afirmar que resultaba "sin base jurídica la pretensión de los diputados panistas, en el sentido de que la Cámara de Diputados a través de comisiones, se dedique a fiscalizar las actividades de los organismos descentralizados, porque esa tarea corresponde en forma estricta al Ejecutivo Nacional..."

Así las cosas, en los primeros días del mes de diciembre el Senado anunció su propósito de legislar en esta materia, indicando que el Proyecto Brena Torres, "con cambios que no

alteraran su finalidad fundamental", sería presentado por las comisiones a la asamblea.

No obstante tal declaración, la nueva iniciativa de ley desnaturalizó formal y esencialmente al Proyecto Brena Torres, despojándole inclusive de su título original. En efecto, el solo título de la nueva iniciativa, "Proyecto de Ley para el Control de las Inversiones Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", resulta muy indicativo del desconocimiento que se tuvo de los verdaderos objetivos que deberían perseguirse mediante la nueva ley: ¿por qué controlar sólo las inversiones, cuando lo más importante es la operación corriente de los organismos, ya que se puede dar el caso que una empresa en uno o varios años no realice nuevas inversiones, y en cambio siempre tenga que manejar importantes volúmenes de fondos para su operación?

Si se examina el articulado de este proyecto, se aprecian contradicciones fundamentales: confusiones respecto a las funciones de planeación y de control; intervención de varias dependencias, sin definir claramente sus facultades y jurisdicción, y, en fin, un curioso proyecto de ley que afortunadamente fue detenido por la Cámara de Diputados, quiero suponer que conscientemente, dadas sus incongruencias, contradicciones y deficiencias.

Para no abusar más de la atención de todos ustedes, permitaseme finalmente formular las siguientes conclusiones:

1. El expediente de la descentralización se considera como un importante instrumento gubernamental para influir positivamente en el crecimiento de la economía;
2. Un gran número de países han hecho uso de este instrumento, habiendo implantado sistemas de planeación, control y vigilancia, que ejercita un órgano que depende del Poder Ejecutivo, independientemente del control parlamentario y del ejercido a otros niveles;
3. El sector descentralizado y para-estatal de México se integra por un extenso número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuya influencia en la economía del país es de gran trascendencia.
4. Los intentos para ejercer un control financiero y administrativo de la operación de los organismos y empresas estatales, en México, han resultado prácticamente inoperantes. Y es hasta el presente régimen cuando se han logrado mayores avances en este propósito, aunque con resultados todavía muy modestos.

En este orden de ideas, cabe plantear los siguientes interrogantes, hechos con la mayor objetividad y con la mejor intención de que este importante problema sea resuelto, por exigirlo así los intereses generales de la administración pública y del desarrollo económico del país:

¿Las funciones de autorización de la inversión y del control de los organismos y empresas estatales, es conveniente que sigan siendo atribuidas a las secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, respectivamente, en futuras administraciones?;

¿El grado de madurez del marco político-administrativo del país, presenta ya condiciones propicias para crear, a semejanza de la República Italiana, una Secretaría con funciones exclusivamente de planeación y control de los organismos y empresas estatales? o bien,

¿No sería más conveniente, con base en la experiencia de la extinta Comisión de Inversiones, y considerando la aguda sensibilidad del celo político de los altos funcionarios del gobierno, que se constituyera una comisión para tal efecto, a nivel de "staff", es decir, operando directamente bajo la dependencia del señor Presidente de la República, pero sin tener el rango de una Secretaría de Estado?

Sólo me resta hacer hincapié en que los puntos de vista expresados han sido exclusivamente a título personal, y agradecer a la Dirección de la Escuela de Economía la distinción que me hizo, al darme la oportunidad de participar en estos Cursos de Invierno.

A todos ustedes, mi mayor agradecimiento por la atención que se han servido prestarme, permitiéndome indicarles que estoy a sus órdenes para aclarar, profundizar o discutir cualquiera de los puntos abordados.