

Las Empresas Públicas

JORGE MANUEL AGUIRRE HERNÁNDEZ.
Profesor de la Universidad Iberoamericana,

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Concepto de Empresa Pública.* 3. *Características de las Empresas Públicas,* a) Características Jurídicas; b) Características Político-Administrativas. 4. *Objetivos de las Empresas Públicas.* 5. *Importancia Económica de las Empresas Públicas.* 6. *Régimen legal de las Empresas Públicas en México.* 7. *Consideraciones Finales.*

1. INTRODUCCION

LA PARTICIPACIÓN del Estado en las áreas del comercio y la industria es un fenómeno que se ha venido observando y estudiando desde diversas perspectivas y datan sus primeras expresiones desde finales del Siglo XIX, las cuales han evolucionado debido en gran parte, a las transformaciones en las concepciones políticas, económicas, sociales y culturales que se han producido en los últimos tres cuartos de siglo.

Las empresas públicas, han surgido en un número considerable durante los últimos años al darse un cambio cualitativo por parte del Estado, de vigilante a gestor-promotor del desarrollo económico y social.

Esto es particularmente cierto en el caso de las naciones en desarrollo, en las que el Estado debe responsabilizarse de algunas inversiones básicas o de monto mayor para impulsar, en gran escala, al financiamiento, la siderurgia, la electrificación, las comunicaciones y otras obras de infraestructura, a la vez que tiene que encargarse de la prestación de servicios de bienestar social para cumplir con las nuevas e incrementadas demandas de una población que, conforme accede a estadios superiores del desarrollo, se vuelve más consciente y más capaz de expresarlas para exigir su satisfacción. Dicha intervención tiene como fin, por ello, acelerar el crecimiento de la capacidad productiva y ejercer una acción correctiva sobre

los factores que determinan la desigual distribución de la riqueza y del ingreso.

Esta acción promotora directa ha dado lugar a la creación de empresas públicas, que al funcionar con cierto grado de autonomía respecto de los órganos administrativos centrales del Estado, pueden ejercer con mayor flexibilidad las tareas operativas que tienen asignadas dentro de la política general del desarrollo económico y social.

Ante todo afirmamos que el mundo económico es creación de la iniciativa personal de los ciudadanos, ya en su actividad individual, ya en el seno de las diversas asociaciones para la prosecución de intereses comunes, sin embargo, por las razones aducidas deben estar también activamente presentes los poderes públicos a fin de promover debidamente el desarrollo de la producción en función del progreso social en beneficio de todos los ciudadanos. Su acción, que tiene carácter de orientación, de estímulo, de coordinación, de suplencia y de integración, debe inspirarse en los principios tanto de subsidiaridad como de solidaridad.

Es verdad que hoy el progreso de los conocimientos científicos y de las técnicas de producción ofrece a los poderes públicos mayores posibilidades concretas de reducir los desniveles entre los diversos sectores de la producción, entre las diversas zonas dentro de las comunidades políticas y entre las diversas naciones en el plano mundial; como también de contener las oscilaciones en el sucederse de las situaciones económicas y de afrontar con esperanzas de resultados positivos los fenómenos de la desocupación de masas. Por consiguiente los poderes públicos, responsables del bien común, no pueden menos que sentirse obligados a desenvolver en el campo económico una acción multiforme, más vasta, más profunda y más orgánica; como también a ajustarse a este fin en las estructuras, en las competencias, en los medios y en los métodos.

Pero es menester afirmar continuamente el principio que la presencia del Estado en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no debe encaminarse a empequeñecer cada vez más la esfera de libertad en la iniciativa de los ciudadanos particulares, sino a garantizar a esa esfera la mayor amplitud posible, tutelando efectivamente, para todos y cada uno, los derechos esenciales de la personalidad, entre los cuales hay que reconocer el derecho que cada persona tiene de ser estable y normalmente el primer responsable de su propia manutención y de la de su propia familia; lo cual implica que en los sistemas económicos esté permitido y facilitado el libre desarrollo de las actividades de producción.

Por lo demás, la misma evolución histórica pone de relieve cada vez con mayor claridad, que no se puede conservar una convivencia ordenada y fe-

cunda sin la aportación en el campo económico ya de los particulares, como de los poderes públicos; aportación simultánea, concordemente realizada, y proporcional a las exigencias del bien común en medio de las situaciones variables y de las alternativas humanas.

Uno de los aspectos típicos que caracterizan a nuestra época es la socialización, entendida como un progresivo multiplicarse de las relaciones de convivencia, con diversas formas de vida y de actividad asociada y como institucionalización jurídica. Entre los múltiples factores históricos que han contribuido a la existencia de este hecho, se han de contar los progresos científicos técnicos, una mayor eficiencia productiva y un nivel de vida más alto en los ciudadanos.

La socialización es al mismo tiempo reflejo y causa de una creciente intervención de los poderes públicos aun en los sectores más delicados, como los relativos a la sanidad, la instrucción y la educación de las nuevas generaciones, la orientación profesional, los métodos para la reeducación y readaptación de sujetos inhabilitados de cualquier manera; pero es también fruto y expresión de una tendencia natural, casi incontenible, de los seres humanos: la tendencia a asociarse para la consecución de los objetivos que superan la capacidad y los medios de que pueden disponer los individuos aisladamente. Semejante tendencia ha dado vida, sobre todo en estos últimos decenios, a una rica serie de grupos, de movimientos, de asociaciones, de instituciones para fines económicos, culturales, sociales, deportivos, recreativos, profesionales y políticos, tanto dentro de cada una de las comunidades nacionales, como en plano mundial.¹

Es posible, no obstante la complejidad del fenómeno, ubicar dentro de este amplio espectro de transformaciones, algunas que acopian los factores engendradores de la creciente y decisiva participación estatal dentro del ámbito económico, industrial y comercial; las cuales son:

- Las presiones de mercado, derivadas de cada vez mayor inherencia en los controles y manejos del mismo y del acrecentamiento, horizontal y vertical, que experimentan las grandes concentraciones de capital a nivel nacional e internacional, lo cual afecta la capacidad gestionadora del Estado.
- Las presiones sociales originadas de la elevación y extensión de mejores niveles de vida y en la demanda de una mayor equidad social.

¹ Las ideas anteriores fundamentan la doctrina social de la Iglesia Católica y fueron tomadas de la encíclica *Mater Et Magistra* de su Santidad Juan XXIII.

— La adopción de modelos específicos de desarrollo de las economías, que exigen una mayor planificación de las estrategias a seguir en los sectores de incidencia política, económica y social.

Esto ha conducido a un replanteamiento de las funciones del Estado en términos del pasaje de una acción fiscalizadora y reguladora de la economía a funciones interventoras, lo cual se traduce en una reacomodación de la plataforma ideológica política, principalmente en aquellos países de profundas concepciones liberalistas, hacia fórmulas de coparticipación del Sector Público y Privado o de la participación exclusiva del primero. Es de destacar que este comportamiento lineal, en un sentido interventor en los países de economía liberal, se constata en sentido contrario en los países de economía centralizada, donde a las empresas controladas por el Estado se les ha otorgado un mayor grado de libertad de acción en ciertas áreas operativas conjuntamente con la participación en el país de subsidiarias de grandes consorcios internacionales.

La intervención estatal ofrece como fenómeno jurídico-administrativo, aspectos de indudable interés de estudio, sobre todo si atendemos algunas particularidades vinculadas específicamente por la razón formal de ser del Estado y la problemática aparejada a su estructura organizativa y sus formas de gestión. A la par, el politicismo propio de la gestión gubernamental, a través de los poderes estatales; el burocratismo inherente a las estructuras administrativas estatales, como sinónimo de anquilosamiento y falta de eficiencia en la gestión; y la necesidad de conformar estructuras orgánicas que propendan a agilizar la labor del Estado, en razón del cumplimiento y consecución de nuevas políticas y objetivos, obligan a optar por una fórmula que desvincule las funciones de la administración pública centralizada de aquellos organismos que se creasen o absorbiesen con el objetivo de intervenir principalmente en los sectores Industriales y Comerciales de la Economía. Aparecen así las figuras orgánicas de la administración pública paraestatal que caracterizan a las empresas públicas.

Gracias a los imperativos políticos, económicos y sociales que gravitan en torno a las decisiones estatales y que se constituyen en factores motorizadores de las reformulaciones aludidas en materia administrativa, el Estado adopta diferentes formas orgánicas que se ajustan, si no operativamente al menos declarativamente, a los principios, políticas y objetivos que se persiguen al momento de su creación.

Entre las formas orgánicas ya aludidas nos encontramos con la regie industrielle francesa, los establecimientos industriales y comerciales, la so-

ciudad nacional, la sociedad de economía mixta, etc.,² las cuales tienen cada una de ellas sus características particulares. Sin embargo, esa diversidad de formas orgánicas adoptadas según cada realidad nacional, conserva los lineamientos principales filosóficos de su creación: Coadyuvar a la formulación y ejecución de políticas y objetivos en consonancia con los intereses de la sociedad, representados en los Poderes Estatales.

La presencia de estructuras orgánicas privadas consolidadas con un alto grado de eficiencia y de singular importancia en lo político y económico y el replanteamiento de los objetivos del Estado, en cuanto a su labor interventora, conduce a que éste aborde procesos nacionalizadores de esas empresas, con lo cual se plantea la problemática de la adscripción o no de las mismas al aparato estatal centralizado. Aparecen entonces las Empresas Públicas las cuales están descentralizadas del Poder Estatal, lo que permite mantenerlas relativamente asépticas en lo administrativo y en lo operativo.

El Estado mexicano, dentro de sus esquemas de orden político-económico y social, plantea como característica fundamental el ser gran acumulador y administrador de los recursos financieros.

Esta característica del Estado hace que la administración pública, conjunto de dependencias, instituciones, organismos y unidades administrativas, dedicados a la planificación, organización y control del primero, asuma formas específicas que le permitan ejercer una acción eficaz y flexible.

Aunando esta apreciación a la tendencia que se vive universalmente, hacia el incremento de la administración descentralizada o paraestatal, se tiene como consecuencia que la estructura organizativa de esa administración en México, adopte la misma tendencia, lo cual hace que el Estado pueda ejecutar sus nuevas tareas y responsabilidades, a partir del aumento de los límites de su competencia con nuevas nociones más extensivas que aumentan el número y la calidad de los beneficios, así como la actividad de vigilancia administrativa, la cual ya no sólo tiende a garantizar la tranquilidad y moralidad ciudadanas sino que se extiende a proteger la salud y a estimular el progreso social, cultural y económico de la colectividad.

Derivado de estas ampliaciones de las actividades del Estado, desde el punto de vista administrativo, aparece una nueva orientación del mismo, dirigido al desarrollo económico, la cual se identifica con la actividad de promoción o fomento.

Ahora bien, dada la realidad nacional de que estas iniciativas resultarían muy onerosas, el Estado, dentro de su tendencia intervencionista, asume

² BREWER CARIAS, Allan. *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*. Publicación de la U.C.V., Caracas, 1967, pág. 29 y sig.

la tarea de realizar por su cuenta toda una serie de actividades, de orden industrial y comercial, ya sea con carácter de monopolio o en combinación con las empresas del sector privado o asociado a ellos en forma mixta, para lo cual ha creado y usado figuras de carácter jurídico, tanto del derecho público como privado.

Así pues, nos encontramos con una multiplicación de actividad estatal que trae como consecuencia que la organización administrativa del sector público asuma una configuración dirigida a darle mayor flexibilidad y eficacia y ésta se caracteriza por la aparición de una serie de figuras o personalidades estatales o paraestatales, que aseguran en última instancia, el cumplimiento de metas definidas por los planes de desarrollo nacional.

Es dentro de este esquema que aparecen diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y otros, que consecuentemente, incrementan la Administración Pública Paraestatal.

2. CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA

La búsqueda de un concepto preciso de la empresa pública en México es una tarea harto complicada, una verdadera misión imposible. Se explica la dificultad por la diversidad de finalidades perseguidas, por la inexistencia de una diaria política definida y otras causas largas de enumerar.

Además, la precisión rigurosa de un concepto referido a las empresas públicas sufre de las limitaciones características de todo fenómeno social, el cual se presenta en forma muy particular en cada una de las realidades nacionales en donde se manifiesta.

Por lo antes expresado, es por lo que no es posible encontrar un pronunciamiento generalizador de parte de muchos estudiosos en la materia, quienes se remiten a emitir apreciaciones de aspectos tipificantes de una determinada estructura organizativa que cumple funciones que en el contexto universal, evidencian ciertas características comunes pero que trasladadas al análisis concienzudo tanto en materia jurídica como administrativa o económica reflejan, en algunos casos, las características propias de un estado muy "sui generis" de evolución de las entidades paraestatales en la Administración Pública. Sin embargo, "creemos... que debe prescindirse de un pretendido dogmatismo y nomenclatura de (esa) realidad múltiple, que permita manejarla con alguna precisión, sin importar demasiado el nombre que le demos".³

³ GORDILLO, Agustín. *Empresas del Estado*. Edición Machi. Córdoba, Argentina, 1966, pág. 11.

El Dr. Allan Brewer fija como concepto referente para un estudio comparativo de empresas públicas en distintos países “a toda manifestación de la actividad industrial y comercial del Estado y no a una realidad orgánica determinada”,⁴ enfatizando obviamente en los sectores hacia los cuales el Estado orienta su acción interventora con criterios diferenciados a los utilizados para la prestación de servicios a nivel de la administración centralizada.

Horacio Boneo define a la empresa pública como:

“Un organismo decisor, vinculado por transacciones económicas (usualmente compras y ventas de bienes y servicios divisibles en un mercado) a otros organismos sociales y vinculado por relaciones de poder (normalmente asimétricas) con otro organismo decisor, que denominaremos Gobierno Central”.⁵

La CEPAL, para un proyecto actualmente en curso, utiliza la siguiente definición:

“Se incluirán dentro del sector empresas públicas todos aquellos entes productores y/o comercializadores de bienes y servicios en los que el sector público detente la propiedad total o mayoritaria, directa o indirectamente. Por lo tanto, la intención es que el estudio considere a todos aquellos servicios, direcciones, corporaciones, compañías y sociedades que desarrollan tareas de carácter “empresarial” no siendo obligatoria en la definición empresarial la búsqueda de utilidades, sino que lo decisivo será la presencia de una administración por parte del ente público que no solamente esté orientada por fines puramente sociales y que, en la mayoría de los casos, dicha administración o gestión sea alternativa de la que podría realizar una empresa privada”.⁶

En nuestra opinión, el concepto de empresa pública viene determinado, aunque no definitivamente, por un análisis previo de dos elementos inte-

⁴ BREWER CARIAS, Allan. *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*. ob. cit., pág. 26.

⁵ BONEO, Horacio. *Las Relaciones entre Gobierno Central y Empresas Públicas: Planteamiento del Problema*, en las *Empresas Estatales en América Latina* (Versión preliminar). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) mimeo. Caracas, 1976, pág. 11.

⁶ CEPAL. *Proyecto sobre Empresas Públicas: Esquema Metodológico*. Versión preliminar dactilográfica en las *Empresas Estatales en América Latina*, ob. cit., pág. 11.

grantes: en primer lugar se trata de una empresa, es decir, una unidad económica resultante de la organización de los recursos humanos, financieros y materiales tendientes a lograr el ejercicio de una actividad económica que generalmente debe ser la producción, en segundo lugar, la empresa es pública, y ello significa que la propiedad y la dirección de la misma corresponden a una administración pública, por lo que se encuentra regulada por principios de derecho público.

El régimen de nuestras empresas públicas, punto que desarrollaremos más adelante, descubre tres figuras claramente delineadas, que son otros tantos sistemas de organización de las empresas públicas en nuestro país. En primer lugar, las empresas que están legalmente constituidas como organismos públicos descentralizados; en segundo lugar las sociedades mercantiles públicas o empresas de participación estatal mayoritaria; y, finalmente, los fideicomisos públicos. Haciendo la aclaración que tanto para estos últimos como para los primeros no todos tienen carácter de empresas públicas.

En definitiva, resulta imprescindible mantener una concepción amplia de la empresa pública en México, caracterizada por: a) la intervención del Estado, o de cualquier otra persona o unidad económica, manifestada a través de la titularidad patrimonial o de la dirección o poder efectivo sobre la misma; b) el que forman parte de la Administración Pública Paraestatal; y, c) la realización de una actividad económica, que debe repercutir en el interés público, al menos declarativamente, dirigida a la producción de bienes y servicios.

El estudio de los elementos fundamentales de la administración de las Empresas Públicas es una materia básicamente de derecho constitucional. La estructura administrativa, su organización, su forma y sistemas dependerán de la organización política fundamental y de la estructura de ésta. La organización administrativa y la acción administrativa dependerán en definitiva de la organización constitucional y política de la nación. La organización administrativa significa adoptar una estructura adecuada a la mejor marcha de los servicios públicos en que se concreta el cumplimiento de los fines por parte del Estado y parte muy importante de esa organización administrativa son precisamente las empresas públicas.

Obviando algunas consideraciones relativas a diferenciaciones semánticas de índole jurídica y focalizando la atención en los aspectos que tienen que ver con el control político y administrativo de la entidad, la naturaleza de su actividad y su trascendencia dentro del aparato productivo nacional, consideramos que Empresas Públicas en México, son todas aquellas unidades de explotación industrial o comercial que tienen el carácter de entidades de la administración pública paraestatal, en las cuales el Estado participa

total o parcialmente en la conformación de su capital social y cuyas actividades tienen la calidad de interés público dada su importancia para el desarrollo económico y social del país.

Las Empresas Públicas se estructurarán como formas organizativas muy especializadas de la producción, podrán gozar de ciertos privilegios y potestades y estarán sujetas a controles y limitaciones comunes a las entidades de carácter público, dado que orgánicamente forman parte de la Administración Pública Federal.

Igualmente estas empresas, de acuerdo a la política gerencial que el Estado implante, atendiendo a las necesidades socioeconómicas del país y a las deficiencias del aparato productivo nacional, podrían conformar sistemas administrativos y operacionales homólogos al sector privado y cuya mayor autonomía dependerá, en gran medida, de la modalidad de participación del Estado en la constitución del capital social de la empresa y de la importancia que ésta tenga como sector de la producción de la economía del país. Resulta conveniente que las empresas públicas adopten formas similares de organización a las de carácter privado, en tanto que igualmente concurren en la economía del mercado, además de aumentar, de esta manera, su competitividad.

3. CARACTERISTICAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.

Podemos clasificar a las características de las Empresas Públicas dentro de dos grupos que, a efectos de nuestros intereses, ofrecen los rasgos distintivos que hacen de estos organismos vinculados al Estado una expresión definida en la actividad económica del país. Ellas son:

a) *Características Jurídicas:*

- a.1) Son creadas por el Estado, bien por Ley formal o bien por Decreto del Ejecutivo.
- a.2) Tienen personalidad jurídica propia o son unidades económicas.
- a.3) Denominación o nombre.
- a.4) Ambito territorial determinado.
- a.5) Domicilio.
- a.6) Patrimonio.
- a.7) Objeto.
- a.8) Organos de representación.
- a.9) Se rigen por el Derecho Público en sus relaciones con la Administración Central y por el Derecho Privado en sus relaciones con particulares.

b) *Características Político-Administrativas:*

b.1) Su patrimonio es estatal, lo que significa que el Estado puede suprimirlas, establecer el control de sus fondos, etc.

b.2) Tienen capacidad para administrarse a sí mismas lo que implica una relativa independencia respecto a la Administración Central, salvo en los casos que estatutariamente se disponga lo contrario.

b.3) Sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizan a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya designado como coordinador del sector correspondiente el Presidente de la República.

b.4) Están sometidas a la Administración Central en cuanto a:

- El control de presupuestos (autorización o aprobación).
- El control de la inversión, a través de las asignaciones específicas.
- La designación del personal directivo (Presidente y Directorio).
- El control de los actos administrativos y eventualmente revocación o reforma de los mismos.
- Excepcionalmente se admite la facultad de intervención.

4. OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Una problemática íntimamente vinculada a la organización y razón de ser de las empresas públicas es aquella que se deriva de la fijación de sus objetivos. Si bien entendemos que su constitución misma obedece a la necesidad que tiene el Estado de absorber actividades industriales y comerciales a través de entes que instrumentalicen y ejecuten sus políticas de desarrollo, también conocemos que la imprecisión y maleabilidad en la fijación de sus políticas, objetivos y metas, está grandemente afectada por la consistencia ideológica-política del Estado por el grado de organización de sus entes planificadores y por la capacidad gerencial del recurso humano encargado de la dirección de tales empresas.

En la reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y El Caribe,⁷ efectuada en Santiago de Chile del 17 al 22

⁷ O.N.U. Consejo Económico y Social. *Las Relaciones entre Empresas Públicas y el Gobierno Central y sus efectos sobre la eficiencia*. Chile, 1969, trabajo mimeografiado.

de noviembre de 1969, se estableció un consenso general en torno a cuáles son los objetivos que indistintamente se le han fijado a cumplir constitutivamente o en virtud de la dinámica empresarial a este tipo de organización y mencionan las siguientes:

- Proveer de servicios básicos.
- Sustituir el control privado por el público.
- Producir ingresos al erario.
- Controlar monopolios.
- Redistribuir el ingreso.
- Subvencionar industrias esenciales.
- Estimular la industrialización.
- Proporcionar una base a otras industrias.
- Crear competencia.
- Sustituir la iniciativa privada ineficiente e inadecuada.
- Actuar como pionero de ciertas actividades.
- Resolver problemas de determinadas industrias proveedoras.
- Reducir el desempleo.
- Entrar en nuevas zonas (geográficas o económicas) de actividad.
- Proveer artículos básicos al costo o a bajos precios para atender a necesidades sociales.

Todas estas consideraciones nos permiten dar una idea de las distintas variables que inciden en la fijación de los objetivos que debe perseguir una empresa pública y que realmente permita delimitar su campo de acción para entonces fijar criterios que posibiliten, en primer lugar, evaluar objetivamente la gestión empresarial y en segundo lugar, coadyuvar a la toma de decisiones internas.

Podríamos agregar que ha sido natural la existencia de una relación de tensión entre las empresas públicas y el Estado, ya que éstas tratan de preservar y acrecentar su autonomía, mientras que aquél pretende aumentar los controles.

Entre los objetivos que el Estado persigue en México al participar activamente en la vida económica y social del país, se cuentan: acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo; elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito; facilitar los procesos de reforma agraria y de redistribución de la riqueza; propiciar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial (como la energía electrónica, el agua, los transportes, las comunicaciones, etc.), reducir el grado de dependencia en que

se encuentra el país con respecto al capital y a la dirección extranjera; facilitar la expansión y diversificación del comercio exterior; suministrar un servicio necesario que, tal vez, no sería lucrativo o resultaría excesivamente caro si lo explotase una empresa estrictamente privada; o bien, garantizar el control gubernamental de algunos sectores de la economía considerados como estratégicos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de política que establece la Constitución.⁸

Para hacer frente a esos objetivos el Estado tiene que crear unidades que se encarguen de cumplir con esos cometidos y es así como surgen nuevas secretarías, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal tanto mayoritarias como minoritarias y fideicomisos.

5. IMPORTANCIA ECONOMICA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En América Latina para poder determinar la importancia económica de las empresas públicas es necesario auxiliarse de algunos indicadores y conocer los campos de actuación de las mismas.⁹

En el año de 1970 la participación del sector público en la inversión fija total en Argentina se llevó al 14.0% en Brasil al 14.2% y en Venezuela alcanzó el 15.3%. En algunos países del Istmo Centroamericano el porcentaje fue menor. Por ejemplo, en Panamá fue el 10.4% y en Costa Rica sólo alcanzó el 7.3%.

Desde el punto de vista de su tamaño las empresas públicas latinoamericanas figuran entre las de más altas ventas y capital de cada país. En particular, en el caso de Argentina y Brasil se advierte que entre las 30 mayores empresas predominan las públicas y las extranjeras. Así, en Argentina para 1970, de las 30 mayores empresas industriales y de servicios, el 43% eran públicas, el 42% eran empresas extranjeras y el 15% restante lo constituían empresas privadas nacionales; en el caso de Brasil, considerando el patrimonio líquido de las 30 mayores sociedades se observa que el 65% pertenecía, para ese mismo año, a empresas del Estado, el 28% a empresas extranjeras y el 7% a empresas privadas nacionales.

⁸ CARRILLO CASTRO, Alejandro y otros. *Las Empresas Públicas en México*. Ediciones INAP. México, 1976, págs. 13 y 14.

⁹ Los indicadores que se transcriben a continuación aparecen en el artículo del Sr. Alfredo Castillo Rojas, *la Empresa Pública*, publicado en el *Diccionario de Política y Administración Pública* que fue editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

CUADRO No. 1

NUMERO APROXIMADO DE EMPRESAS ESTATALES EN LOS DIFERENTES
PAISES DE AMERICA LATINA A FINES DE 1975

<i>País</i>	<i>No. Empresas</i>
Argentina	72
Bolivia	22
Costa Rica	24
Rep. Dominicana	51
Ecuador	74
El Salvador	32
Guatemala	31
México	718
Nicaragua	18
Panamá	33
Perú	171
Venezuela	185
Uruguay	15

FUENTE: Las Empresas Estatales en América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela 1976 p. 19.

CUADRO No. 2

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN LA INVERSION BRUTA FIJA.

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>% EE en relación a IBF total</i>
Argentina	1966	16.2
	1969	14.0
Bolivia	1960	31.1
	1968	39.1
Brasil	1965	16.5
	1968	14.2
Costa Rica	1960	5.0
	1968	7.3
Chile	1964	11.7
	1968	15.2
Panamá	1960	4.9
	1968	10.4
Perú	1960	5.1
	1966	10.2
Venezuela	1968	15.3

FUENTE: Las Empresas Estatales en América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela 1976, p. 20.

El sector público en la Comunidad Económica Europea (CEE) está fuertemente concentrado en las actividades básicas, energía y comunicaciones: 70% de los asalariados en las empresas públicas italianas, 90% en los Países Bajos, 95% en el caso de Alemania Federal y Bélgica y la casi totalidad en Luxemburgo.

Las empresas públicas invierten relativamente más que las empresas privadas, tanto al nivel global como en el interior de cada rama. En Alemania Federal, el sector público efectúa 73% de la inversión y 55% del monto en la rama energética; en Italia, el sector público realiza el 85% de la inversión, de la cual 46.3% en la energía, 27% en comunicaciones y 5.4% en la Industria.

Por último, las empresas públicas de la Comunidad Económica Europea (CEE) pertenecientes al sector financiero recaudan el 58% de los depósitos bancarios en Francia, en Italia el 55%, en Alemania el 53%, en Bélgica el 50%, el 46% en Luxemburgo y el 30% en los Países Bajos.

El personal total de las empresas públicas de los seis alcanzaba la cifra —en 1970— de cerca de 4'600,00 personas.

En México se modificó recientemente (1974 y 1977) el artículo 93 de la Constitución Política para que las Cámaras de Diputados y Senadores, puedan citar a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades, así como para investigar el funcionamiento de dichas entidades, destacando en la exposición de motivos de esta modificación que sólo las entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, representan por sus erogaciones el 50% de los gastos e inversiones totales del Gobierno Federal.

Para advertir la importancia de las empresas públicas dentro del sistema económico mexicano cabría señalar que, en 1975, las 400 más importantes generaron al 11.2% del Producto Interno Bruto del país. Aportaron en ese mismo año al Gobierno Federal un 12.5% de su recaudación fiscal y produjeron el 32.6% de las exportaciones nacionales. En los últimos años, el monto de inversión promedio anual del sector público federal ha representado alrededor del 34% de la inversión bruta fija total del país.¹⁰

En la producción del petróleo y de gas, así como en los transportes ferroviarios, el Estado mexicano controla a través de sus empresas la totalidad de la oferta de la producción nacional. Casi el 100% en la generación de energía eléctrica para servicio público, cerca del 50% del acero mexicano y el 42% de la producción de azúcar.¹¹

Por lo que se refiere a empleo, las empresas públicas ocuparon, en 1974, a 618,000 personas y pagaron sueldos y salarios que correspondían entre el 12% y el 15% del total pagado en el país por este concepto.¹²

En el renglón de los recursos movilizados por los organismos y empresas en el contexto de las finanzas públicas, en 1970 las finanzas del Gobierno Federal reportaron un déficit de 6,600 millones, derivado de la captación ingresos por 41,300 millones; contra un gasto efectuado en ese año de 47,900 millones; financiar el nivel de dicho déficit representó una contratación bruta de créditos por 10,700 millones de pesos. En el mismo año, los organismos y empresas controlados presupuestalmente incurrieron en un

¹⁰ CARRILLO CASTRO, Alejandro. *La Empresa Pública y la Reforma Administrativa*, en *Empresas Públicas*, Colección Seminarios Núm. 7, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977, pág. 21.

¹¹ *Idem.*, pág. 22.

¹² CARRILLO CASTRO, Alejandro y otros. *Las Empresas Públicas en México*. ob. cit.

déficit derivado de sus operaciones propias de 600 millones, formado por ingresos que ascendieron a 45,000 millones y egresos por 45,600 millones; dichas entidades captaron créditos en ese año por 12,500 millones.¹³

Para 1976, el déficit en que incurrió el Gobierno Federal ascendió a 55,600 millones de pesos, resultante de la diferencia entre ingresos obtenidos por 165,300 millones y gastos por 220,900 millones; los créditos brutos contratados ascendieron a 82,200 millones. El sector paraestatal incurrió en un déficit de 21,400 millones, generando ingresos por 181,800 millones y gastos por 203,200 millones; el financiamiento contratado ascendió a 68,500 millones.¹⁴

Para las 27 entidades paraestatales sujetas al control presupuestal en 1977 se programó un gasto de 301,595 millones de pesos, lo que representó el 49% del presupuesto total de la federación, con importe de 616,324 millones.

Según datos preliminares de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en 1977 los ingresos corrientes del sector paraestatal sumaron 204,337 millones de pesos. En cambio, los gastos corrientes sumaron 210,000 millones. Es decir, de ambas cifras se deriva un déficit corriente de 5,663 millones.¹⁵

Ahora bien, si se considera el renglón correspondiente al capital, los ingresos del sector paraestatal sumaron 140 millones de pesos en 1977, pero los gastos de capital ascendieron a 79,187 millones. En consecuencia, el déficit en cuenta corriente y de capital del sector paraestatal sumó, para 1977, según cifras preliminares, 84,710 millones de pesos.

Si se analiza la estructura del déficit financiero se podrá apreciar que la situación por empresas varía sustancialmente de una a otra. Este es el caso, por ejemplo, de Petróleos Mexicanos (Pemex), con 20,461 millones de pesos de déficit, y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con 26,879 millones. De lo que se concluye que, entre ambas instituciones, se llevan el 56% del déficit de todo el sector paraestatal, y el 84% del ramo industrial.

Otros organismos con déficit totales importantes son Fertimex (2,480 millones de pesos), Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (5,270 millones

¹³ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Algunas Cuestiones actuales del Financiamiento de la Empresa Pública*, en *Empresas Públicas*, Colección Seminarios Núm. 7, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977, pág. 86.

¹⁴ *Idem*, pág. 87.

¹⁵ Estos datos y los siguientes tomados de un artículo aparecido en la Revista *Expansión* el 11 de octubre de 1978, págs. 94 y 98, intitulado "Empresas Paraestatales: La Discusión Permanente".

de pesos), Ferrocarriles Nacionales (7,594 millones), ISSSTE (9,768 millones) y Conasupo (6,980 millones).

Cabe preguntar entonces, ¿cómo se cubre el déficit de los organismos y empresas del Estado? El problema se resuelve básicamente a través de dos tipos de financiamiento: el endeudamiento neto y las transferencias.

Así, para 1977 los organismos paraestatales, recibieron poco más de 39,000 millones de pesos en financiamientos y cerca de 44,000 millones en transferencias.

Los mayores niveles de endeudamiento neto correspondieron a Petróleos Mexicanos, que el año pasado tuvo una deuda neta de aproximadamente 19,142 millones de pesos, y a la Comisión Federal de Electricidad (16,200 millones). En última empresa recibió, asimismo, cerca de 10,700 millones en transferencia.

Pensamos que esto ha ratificado la importancia de las empresas públicas en la economía mexicana. Es innegable su impacto económico-social no sólo por el volumen de inversión y su efecto multiplicador, sino también como generadores de empleo y posible niveladora de desigualdades regionales. Es así como la empresa pública en México es uno de los instrumentos para el desarrollo económico del país y este papel prominente lo seguirá jugando, siempre y cuando sus actividades sean manejadas con eficiencia y eficacia, lo que significa entre otras cosas una administración honesta y transparente.

6. REGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.

En México, la participación del Estado en la vida económica se inició de manera incipiente durante el sig'lo pasado, pero sólo a partir de la Constitución Política de 1917 se le ha reconocido plenamente como rector del proceso de desarrollo.

Como resultado de la creciente complejidad del ritmo de desarrollo del Estado Mexicano, éste ha llegado a contar con un importante número de empresas públicas (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos), que fueron creadas de manera asistemática y por agregación, lo que ha ocasionado una problemática muy aguda en casos tan concretos como el financiamiento de sus actividades; la fijación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionan; la selección y adaptación de las tecnologías que utilizan; la ordenación, la coordinación y el control de su administración, así como el reclutamiento, selección y capacitación de personal, entre otros aspectos que, aunados a sistemas de programación, presupuestación y evaluación inadecuados o di-

vergentes, dificultan las relaciones entre sí y con las dependencias centralizadas.

El marco jurídico-administrativo que regula la actividad de las empresas públicas en nuestro país surge, como debe ser, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde encontramos disposiciones relacionadas con tales entidades como son:

Respecto a las entidades cuya creación se entiende fundada en preceptos constitucionales, sería conveniente atender a lo establecido por el Artículo 27 en materia de propiedad originaria de la Nación, así como a aquélla en que no se permita la concurrencia de los particulares como es el caso del petróleo, electricidad y energía nuclear.

El propio texto constitucional advierte claramente que “tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos; ni sustituirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

El Artículo 28 establece la competencia exclusiva del Estado Mexicano en materia de acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal (Banca Central). De este artículo podemos derivar que el Congreso tiene facultades para dotar a la administración pública de las formas de organización que estime convenientes para que pueda cumplir con las funciones que este ordenamiento le señala, dentro de estas formas de organización bien podrían encuadrarse, si así lo determinara el Congreso, cualquier tipo de empresas públicas.

En relación muy estrecha con lo anterior, la fracción X del Artículo 73 Constitucional faculta al Congreso de la Unión “para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución”.

El Congreso de la Unión, desde el punto de vista que nos interesa, ha legislado en materia de hidrocarburos creando PEMEX; en materia de Minería originando la Comisión de Fomento Minero; en materia de indus-

tria cinematográfica emitiendo la Ley de la Industria Cinematográfica que regula la actividad del Banco Nacional Cinematográfico, S. A.; por lo que respecta a comercio ha sido creada la CONASUPO; en lo referente a juegos con apuestas y sorteos tenemos a Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, en instituciones de crédito encontramos la Ley Orgánica de BANOBRAS; en materia de energía eléctrica encontramos a la Comisión Federal de Electricidad; y, finalmente encontramos la Ley Orgánica del Banco de México que fija las atribuciones del Banco único de Emisión del país.

La fracción XI del Artículo que comentamos establece que es facultad del Congreso, crear y suprimir empleos públicos de la Federación y como los empleados de empresas públicas que rigen sus relaciones por el apartado B del 123 Constitucional son empleados de la Federación, se justifica la intervención del Congreso en esta materia.

También la fracción XXV del Artículo 73 Constitucional faculta al Congreso de la Unión tanto para establecer, organizar y sostener institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, como para legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

El Artículo 93 Constitucional en su segundo y tercer párrafo faculta a las Cámaras en esta materia al disponer que: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Por su parte, el Artículo 123 apartado a) fracción XII segundo párrafo de Nuestra Carta Magna establece que: "Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas". El organismo integrado para los efectos de esta fracción es el INFONAVIT.

La fracción XXXI del mismo Artículo 123 señala que “la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: b) Empresas: Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”.

El mismo artículo 123 en su apartado B) fracción XI, inciso f), establece que: “Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente establecidos. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo estarán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”. Esta disposición ha dado origen al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado.

La primera mención a las empresas públicas en la Constitución es de 18 de noviembre de 1942, cuando para adicionar la fracción XXXI al Artículo 123, Apartado A), se señala que es de competencia federal la resolución de asuntos relativos a las empresas u organismos que administra el Estado.

Es casi unánime la doctrina en el sentido de que la creación de organismos descentralizados por decreto del Ejecutivo resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese Decreto se le otorgue personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha considerado que para ello es necesaria una ley en el sentido formal y material, o sea emanada del Congreso de la Unión, opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y las disposiciones que recientemente se han incluido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Artículo 90 de nuestra Ley Fundamental fue aprobado por el Congreso Constituyente en los términos propuestos por el Jefe del Ejército Constitucionalista en 1917, y ha observado su texto original, mismo que a la letra dice:

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso

por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría”.

Se han emitido diversas leyes reglamentarias de este Artículo Constitucional; seis de ellas, de abril de 1917 hasta diciembre de 1976, que se refieren exclusivamente a Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, considerando ocasionalmente a las procuradurías generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

A partir del 1o. de enero de 1977, entra en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en su Artículo 1o. establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. A continuación determina quiénes integran la Administración Pública Centralizada —Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República— y dispone que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, quien servirá de auxilio del Poder Ejecutivo de la Unión en los términos de las disposiciones legales correspondientes (Arts. 2o. y 3o.) La mención específica de instituciones relacionadas con el sistema bancario obedece a que, aun cuando son sociedades de participación estatal mayoritaria y podrían ser comprendidas lato sensu como tales, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal las excluye expresamente de dicho control, por lo que fue necesario incluirlas en forma específica, a efecto de que quedase integrada debidamente la administración pública paraestatal. Por cuanto a los fideicomisos, que no tienen personalidad jurídica, fueron considerados también como entidades paraestatales en atención al monto de los recursos que manejan y a que su esfera de actividad debe ser coordinada y controlada al igual que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los organismos descentralizados como: “Las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten” (Art. 45).

Para el licenciado Alejandro Carrillo los organismos descentralizados se caracterizan por actuar como personas jurídicas autónomas dotadas de

personalidad y patrimonio propios, si bien, permanecen sujetas a diversos mecanismos de orientación y control por parte del Estado, los cuales varían de uno a otro caso en grado o intensidad.¹⁶

El maestro Serra Rojas nos dice que la descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada para sus fines específicos y especializados para atender determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos.¹⁷

Para el maestro Gabino Fraga la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a órganos descentralizados en mayor o menor grado de la administración central.¹⁸

Para Manuel María Díez la descentralización administrativa autárquica corresponde a un modo de administración en la cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica distinta de la del Estado.¹⁹

Del concepto de organismo descentralizado que da el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podemos decir que en nuestra opinión no es muy claro, ya que en el mismo concepto podemos incluir a cualquier empresa de participación estatal mayoritaria ya que también estas son instituciones creadas por disposición del Congreso o del Ejecutivo Federal y tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por lo anterior y por la gran dificultad que existe para definir a los organismos descentralizados, nosotros sugerimos que se enmarquen junto con las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos, dentro de un concepto más amplio como el de Empresas Públicas.

Las empresas de participación estatal mayoritaria son, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de créditos u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del Artículo 3o. de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

¹⁶ CARRILLO CASTRO, Alejandro y otros, ob. cit., pág. 109.

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*. Tomo I, Imprenta Calve. S. A., México, 1972, pág. 601.

¹⁸ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 17 Edición, Editorial Porrúa, México, 1977, pág. 165.

¹⁹ MARÍA DÍEZ, Manuel. *Derecho Administrativo*. Tomo II, Bibliográfica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, S. R. L., Buenos Aires, Argentina. 1965, pág. 65.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente" (Art. 46).

Las empresas de participación estatal, opina el Lic. Alejandro Carrillo Castro "son empresas en las cuales el Gobierno Federal aporta o es propietario de parte del capital social o de las acciones de la empresa; también se considera en este tipo a aquellas empresas en las que al Gobierno Federal le corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente, o designar al Presidente, Director o Gerente, o cuando se reserva facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente".²⁰

Para Serra Rojas Empresa de Participación Estatal es aquella empresa privada en la que el Estado tiene un interés económico diferente que le permite invertir o administrar una empresa.²¹

El sistema de Empresa de Participación Estatal para Gabino Fraga es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar una intervención en la vida económica del país.²²

Acosta Romero señala que pudiéramos pensar que cuando el Estado tiene más del 51% de las acciones y definitivamente controla la sociedad y decide en forma trascendental sobre sus actividades, estaríamos en presencia de auténticas sociedades mercantiles del Estado; y cuando tiene menos del 50% y concurre con los particulares a la administración de la empresa podría denominarse verdaderamente empresa de participación estatal.²³

Este tipo de empresas se divide en mayoritarias y minoritarias. Las primeras, son aquellas en las que el Gobierno Federal aporta o es dueño del 50% o más de las acciones (por ejemplo, Aeronaves de México, S. A., Altos Hornos de México, S. A., Diesel Nacional, S. A., etc.), las segundas son aquellas en las que el Estado posee entre el 25% y el 50% del capital social (por ejemplo, Industrias Peñoles, S. A., Cía Mexicana de Aviación, S. A., etc.).

²⁰ CARRILLO CASTRO, Alejandro y otros, ob. cit., pág. 112.

²¹ SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., pág. 737.

²² FRAGA, Gabino, ob. cit., pág. 165.

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Textos Universitarios, México, 1972, pág. 113.

Las Instituciones Nacionales de Crédito son aquéllas en las que, habiéndose constituido conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito (D.O. 31-V-41), el Gobierno Federal posee la parte mayoritaria del capital social (por ejemplo, Banco de México, S. A., Banco Internacional, S. A., Banco Mexicano, S. A. etc.).

Las Instituciones Nacionales de Crédito para Serra Rojas son organismos descentralizados que realizan algunos aspectos de ejercicio habitual de la banca y el comercio y las finalidades públicas que el Estado les asigna bajo la forma de una Sociedad Mercantil principalmente, S. A.²⁴

Las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, son aquéllas que, como las del servicio de Cámara de Compensación, sin ser una operación directa de crédito, es una función auxiliar a las organizaciones que practican tales operaciones y que en México se da a través del Banco de México, S. A.²⁵

Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas son aquéllas en que, habiéndose constituido conforme a la Ley, el Gobierno Federal posee parte del capital social (por ejemplo, Aseguradora Hidalgo, S. A., Afianzadora Mexicana, S. A., etc.).

Las empresas asimiladas a las de participación estatal mayoritaria son:

“Las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

Las empresas de participación estatal minoritaria para los efectos de la ley, serán:

“Las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representan menos del 50% y hasta el 25% de aquél” (Art. 48).

Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán:

“Los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las unidades a que alude el Artículo 3o. de este propio Ordenamiento” (Art. 49).

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., pág. 663.

²⁵ CERVANTES AHUMADA, Raúl, *Titulos y Operaciones de Crédito*, Editorial Herreco, S. A., México, 1973, pág. 219.

Los fideicomisos regulados tal y como se establece en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, (D.O. 27-VIII-32) en sus Artículos 346 y siguientes, sólo cuando tienen por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán considerados como del Gobierno Federal, cuyo fideicomitente sólo podrá ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por ejemplo, el Fideicomiso constituido para la Operación del Canal 13 de Televisión, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), el fideicomiso constituido para la Construcción del Conjunto de Viviendas Mixcoac-Lomas de Plateros).

Serra Rojas define el fideicomiso como un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos cuya titularidad se atribuye a una institución expresamente autorizada para la realización de un fin lícito determinado.²⁶

Mantilla Molina lo define como un negocio jurídico mediante el cual una persona, el fideicomitente, entrega a otro, el fiduciario, ciertos bienes que destina a fin lícito determinado cuya realización encomienda al fiduciario. Cuando el fin del fideicomiso redunde en beneficio de determinadas personas tienen éstas el carácter de fideicomisarias.²⁷

La misma ley obliga a las entidades paraestatales a coordinarse de manera tal que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Dependencia que el mismo designe como responsable del sector correspondiente; y deberán proporcionar a la Dependencia encargada, toda la información que le permita planear, coordinar y evaluar su operación, independientemente de proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que entre ellas se soliciten (Art. 50 y 54).

La reorganización de las actividades de la Administración Pública, el encomendar a las dependencias directas del Ejecutivo la coordinación de las acciones de aquellas entidades de la administración pública paraestatal que tienen relación estrecha con el sector de su responsabilidad, constituye una convención de análisis que auxilia el proceso de programación de las actividades del sector público en su conjunto, y su debida traducción a costos, para que de esta manera el presupuesto federal se formule en consonancia con los objetivos y metas prioritarias de los programas de desarrollo nacional.

De la mayor relevancia es la disposición que ordena a las entidades paraestatales conducir sus actividades en forma programada y con base en

²⁶ SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., pág. 716.

²⁷ MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho Mercantil*. 14 Edición, Editorial Porrúa, México, 1974, pág. 60.

las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes y las faculta a participar dentro de las comisiones interinstitucionales, a las cuales pueden integrarse cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto (Arts. 9 y 21).

A más de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el mismo mes se expiden la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, así como las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la Ley de Inspección de Adquisiciones y a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, mismas que están directamente relacionadas con las funciones adjetivas de las entidades paraestatales.

Además de estas disposiciones encontramos otras también estrechamente ligadas a las actividades de las empresas públicas, y que son entre otras:

Ley General de Sociedades Mercantiles (D.O. 4-VIII-34).

Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios (D.O. 31-VIII-34).

Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público (D.O. 31-XII-34).

Ley General de Sociedades Cooperativas (D.O. 15-II-38).

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D.O. 31-V-41).

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O. 30-XII-50).

Ley que declara reservas mineras nacionales los yacimientos de uranio, torio y demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear (D.O. 26-I-60).

Ley Reglamentaria del párrafo segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 5-I-61).

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (D.O. 29-XI-66).

Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 30-I-69).

Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31-XII-1970).

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica (D.O. 9-II-71).

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera (D.O. 22-XII-75).

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O. 22-XII-75).

Ley de Sociedades de Solidaridad Social (D.O. 27-V-76).

Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Parastatal se agrupan por sectores administrativos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina (D.O. 17-I-1977) y sus modificaciones publicadas en los Diarios Oficiales de 31-III-1977, 12-V-1977, 10-V-1978.

Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (D.O. 16-I-1978).

Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal (D.O. 27-II-1979).

Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa (D.O. 24-IV-79).

7. CONSIDERACIONES FINALES.

El papel determinante que corresponde al Estado en la promoción del desarrollo económico hace aconsejable la sistematización del pensamiento gubernamental para concretarlo y dejarlo debidamente aclarado, particularmente en lo que se refiere al ámbito de la gestión empresarial del Estado.

La planificación que ha iniciado recientemente el Estado mexicano deberá procurar establecer un enfoque global de la economía conjugando los esfuerzos provenientes de todos los sectores con miras a alcanzar las metas fundamentales que se ha fijado.

Es una verdad objetiva y universal el que no se discuten ya en el mundo contemporáneo las ventajas o desventajas de regular la producción y el mercado mediante la intervención del Estado, sino la manera como se ha de llevar a efecto esta actividad del mismo planificándola y controlándola debidamente.

La gestión de las empresas públicas mexicanas deberá contar con acciones que desarrollan los puntos fundamentales de una buena administración como son:

— La planeación, que deberá tender a la promoción del desarrollo económico y social incluyendo planes y programas generales, sectoriales y regionales. Para la adecuada instrumentación de la planeación deberán implan-

tarse efectivamente el presupuesto por programas y la programación financiera.

— La coordinación de las acciones, de las empresas públicas, a través de los lineamientos que se señalen por el titular del Ejecutivo Federal en sus reuniones del Gabinete o bien la que corresponda a los titulares de las dependencias como coordinadores de sector.

— La efectiva dirección de las empresas a través de cuerpos ejecutivos bien capacitados y con un alto grado de responsabilidad y honestidad.

— Una política adecuada de desconcentración, territorial y administrativa, y delegación de facultades que propicie la agilidad y objetividad en la toma de decisiones.

— El establecimiento de verdaderos y adecuados sistemas de información que coadyuven a una rápida toma de decisiones.

Todos estos puntos claves en la buena administración de las empresas públicas no estarán completas si no se cuenta con políticas adecuadas en los sistemas de administración de personal de las mismas, y con el establecimiento, como punto fundamental para el logro de ésta tan deseada buena administración, de efectivos ámbitos de control en rubros como control administrativo, técnico, financiero, contable, legislativo y finalmente el control judicial.

Desde luego no podemos olvidar las acciones que consideramos urgentes para la buena marcha de las empresas públicas y de la administración pública en su conjunto y estas acciones son:

a) El estudio que proponga, y en base al cual se tomen las medidas necesarias para evitar el creciente distanciamiento entre las escalas salariales de la administración centralizada y de las empresas estatales.

b) El reconocimiento legal y formal de la existencia de las empresas públicas mexicanas, incluyendo organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, así como una adecuada reglamentación de la actividad de las mismas.

c) El estudio de una iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, de manera que el Ejecutivo Federal, previa aprobación del Congreso, pueda crear empresas públicas. Esto deberá tender a evitar la excesiva proliferación de las mismas y a otorgar facultades expresas para su creación.

d) La transformación en sociedades anónimas u organismos descentralizados, de los fideicomisos públicos que actúan como tales, así como que se faculte al Congreso para poder citar a los responsables del funcionamiento de estos fideicomisos (directores, delegados fiduciarios, etc.), cuando se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

Finalmente, la actuación del Estado en la economía a través de las empresas públicas —y esto es algo que ya se ha dicho y que desespera mucho a los administradores, economistas o sociólogos cuando sólo están preocupados de la eficiencia o la eficacia en el campo de sus disciplinas particulares— tendrá que desarrollarse dentro del marco jurídico del Estado de Derecho en que vivimos, en donde la administración pública sólo puede hacer aquello para lo cual está facultada expresamente por la ley. Esto es, que el Estado y sus funcionarios deberán apegarse, en su actuación, a las normas jurídicas y el pueblo mexicano tendrá la obligación de exigir el cumplimiento honesto de las mismas.

BIBLIOGRAFIA

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Textos Universitarios, México, 1972.

² BREWER CARIAS, Allan. *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*. U.C.V., Caracas, 1967.

³ BONEO, Horacio. *Las Relaciones entre Gobierno Central y Empresas Públicas*. CLAD. Caracas, 1976.

⁴ CARRILLO CASTRO, Alejandro y otros. *Las Empresas Públicas en México*. Ediciones INAP, México, 1976.

⁵ CARRILLO CASTRO, Alejandro. *La Reforma Administrativa*. Instituto de Estudios Administrativos, A. C., México, 1975.

⁶ CARRILLO CASTRO, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. Ediciones INAP, México, 1975.

⁷ CEPAL. *Proyecto sobre Empresas Públicas*. Esquema Metodológico. En las Empresas Estatales en América Latina. CLAD. Caracas, 1976.

⁸ CERVANTES AHUMADA, Raúl. *Titulos y Operaciones de Crédito*, Editorial Herrera, S. A., México, 1973.

⁹ Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*. Colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie A, Documental 4, México, 1977.

¹⁰ Coordinación General de Estudios Administrativos, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, Comisión de Administración Pública, 1967. Colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie A, Documental 1, México, 1977.

¹¹ Coordinación General de Estudios Administrativos, *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal*. Tomos I, II, III y IV, México, 1977.

¹² Empresas Públicas, Colección Seminarios Núm. 7, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

¹³ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 17 Edición, México, 1977.

- ¹⁴ GORDILLO, Agustín. *Empresas de Estado*, Edición Machi, Córdoba, Argentina, 1966.
- ¹⁵ Juan XXIII. Encíclica *Mater Et Magistra*, Ediciones Paulinas, México, 1960.
- ¹⁶ MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho Mercantil*, Editorial Porrúa, 14a. Edición, México, 1974.
- ¹⁷ MARÍA DÍEZ, Manuel. *Derecho Administrativo*, Tomo II, Bibliográfica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1965.
- ¹⁸ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *La Administración Pública en México*, Imprenta Universitaria, México, 1942.
- ¹⁹ O.N.U. Consejo Económico y Social. *Las Relaciones entre Empresas Públicas y Gobierno Central y sus efectos sobre la eficiencia*, Chile, 1969.
- ²⁰ RUIZ MASSIEU, José Francisco y LOZANO HERNÁNDEZ, Wilfrido. *Nueva Administración Pública Federal*, Editorial Tecnos, S. A., México, 1977.
- ²¹ Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal* (autores mexicanos), Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B, Bibliográfica Núm. 5, México, 1977.
- ²² SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Quinta Edición, Tomos I y II, Impresora Galve, S. A., México, 1972.
- ²³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 8a. Edición, México, 1967.