

PRESENTACION

Las llamadas empresas públicas, instituciones nacidas desde antiguo, que se han configurado pausada pero constantemente, son objeto de análisis, estudios, tratados y ensayos incesantes, constituyen tema arraigado en coloquios, seminarios, encuentros, congresos o cursos, tanto nacionales como internacionales, cuentan con centros especiales para su investigación y, paradójicamente, la mayoría de sus aspectos permanecen oscuros. Sin duda, en éste como en muchos otros casos, la realidad administrativa ha ido más aprisa que los teóricos para explicarla, los políticos para dirigirla y los administradores para dominarla.

La complejidad y confusión, vaguedades e indefiniciones a que dan lugar la ausencia de una política rectora, de criterios económicos y sociales, de un marco jurídico, de una organización administrativa eficaz, no han sido obstáculos para la existencia de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, mucho menos, para impedir la proliferación de opiniones infundadas y de pretensiones de conocimiento sobre las empresas públicas, denominación proveniente de otros países sin consagración jurídica en el nuestro.

En consecuencia, múltiples polémicas, desacuerdos, errores, confusiones, deficiencias o fracasos, provienen de imprecisiones doctrinales, propiciadas a veces por incongruencias ideológicas, modelos importados desvinculados del medio que pretenden regir o explicar, al igual que por reducciones simplistas de administradores y juristas que, publicistas, las confunden con instituciones centrales o, privatistas, con empresas mercantiles.

Esta situación es menos explicable considerando que la igualmente denominada administración paraestatal ocupa, desde los albores de nuestra Independencia y con un incremento creciente a partir de la Revolución, un lugar destacado en los comentarios periodísticos, discusiones partidistas, debates en las cámaras del Congreso General, conversaciones de los ciudadanos y en la atención tanto de los sucesivos titulares del Ejecutivo, como de los administradores y estudiosos de las diferentes disciplinas que deben concurrir a su cabal comprensión y consiguiente eficacia.

La administración paraestatal apareció y se ha desarrollado en nuestro país como respuesta a imperativos políticos, económicos, sociales y administrativos, sin que simultáneamente se haya perfeccionado un marco normativo y una doctrina rectora acordes con la realidad y el papel asignado a las instituciones que la integran.

Las insuficiencias de la teoría mexicana, debidas también en gran parte a la falta de información y análisis de las instituciones de esta naturaleza, surgidas aquí desde hace más de siglo y medio, están en el origen de imperfecciones en su normatividad y funcionamiento.

Sin embargo los esfuerzos para caracterizar, comprender, regular, hacer eficaces dichas instituciones son añejos. Lucas Alamán presentó, en 1831 una iniciativa para

establecer la Dirección General de las Obras de Desagüe del Valle de México, en la cual señala las bases de la descentralización administrativa, al argüir, en la Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores presentada en enero del año citado, que dichas obras no podrían "hacerse con el acierto correspondiente, ni atenderse a su conservación en lo de adelante, si no se establece una Dirección científica de este ramo, que aunque esté bajo la inspección del Gobierno (control no jerárquico), sea independiente de él para sus operaciones (autonomía orgánica), y siéndolo también de las vicisitudes de la administración política (administración central) de la Nación, pueda constantemente dedicarse al desempeño de sus atribuciones. La citada iniciativa comprende. . . la forma más adecuada de administración, para que el objeto se logre más cumplidamente, y que los gastos que se impendan sean mejor aprovechados", al efecto debería "presentar el plan y presupuesto de la gran obra" y "los fondos asignados para la obra del desagüe se pondrán a la disposición del Director (presupuesto propio), según los presupuestos que formase, siendo responsable de su inversión, de la que presentará cuenta justificada".

La misma organización propone Alamán para el Museo y Jardín Botánico, a fin de "dar a estos establecimientos la regularidad y extensión que requiere la ilustración de la Nación, lo que no podrá conseguirse mientras no tengan una administración independiente, aunque siempre bajo la protección y vigilancia del Gobierno". A tales propósitos, la Contaduría de Propios estaba facultada para "glosar las cuentas de todos *los establecimientos públicos* que tienen fondos propios".

El mismo Alamán se refiere, en la Memoria de la Secretaría de su cargo correspondiente a 1832, a la posibilidad de establecer empresas de participación estatal al través del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, al recordar que su Dirección "concibió y ejecutó el plan de promover asociaciones que se encargasen de plantear con fondos colectivos las primeras fábricas. Estas *asociaciones públicas para empresas útiles* tienen, consideradas aun bajo un punto de vista político, tantas ventajas. . . (que es) deber de un Gobierno ilustrado protegerlas. El resultado ha excedido las esperanzas de la Dirección, y en poco tiempo se han formado varias de estas compañías. . ."

El constatar que desde el primer tercio del siglo pasado aparecen claramente los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal y, consecuentemente, elaboraciones para justificarlos y configurarlos, hace aún más inexplicables las lagunas, dudas y carencias teóricas que perviven respecto a ellos.

El trabajo de José Francisco Ruiz Massieu, distinguido con el premio anual correspondiente a 1979, del concurso convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública, se inscribe entre las aportaciones tendientes a esclarecer a las empresas públicas en México.

En la introducción de una obra literaria se acude con frecuencia a presentar al autor para explicarla; en cambio parece injustificado hacerlo respecto de un estudio jurídico o de ciencia administrativa. Este presupone contener su propia explicación; no obstante sigue siendo la realización de un hombre y es necesario evocar las cualidades del autor.

José Francisco Ruiz Massieu, Licenciado en Derecho y en Ciencias Históricas, es además Maestro en Administración Pública y Ciencias Políticas, grado que obtuvo en la Universidad de Essex. Su vocación docente lo ha llevado a impartir diver-

sas cátedras en la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Autónoma Metropolitana, en esta última fue Jefe del Departamento de Derecho. Simultáneamente a sus labores en estas instituciones ha colaborado en otras también paraestatales: Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, experiencias plasmadas en el trabajo que el Instituto Nacional de Administración Pública da a conocer en esta publicación. Actualmente es Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Sus dotes de investigador, corroboradas en el estudio premiado, se habían manifestado anteriormente en los libros publicados por la UNAM: "Régimen Jurídico de las Empresas Multinacionales en la ALALC" (1972) y "Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina" (1974). En colaboración con Wilfrido Lozano Hernández escribió "Nueva Administración Pública Federal" (1977), editado por Tecnos.

En "La Empresa Pública", título del presente trabajo, el autor se propuso "recoger tanto las reflexiones que me ha suscitado la cátedra de Administración Pública Paraestatal, como la experiencia acumulada en los diez años que he servido a entidades paraestatales".

Los antecedentes invocados y este ensayo comprueban que es posible y conveniente combinar la enseñanza, la práctica profesional y la investigación. En el ámbito de las ciencias sociales existe una fuerte correlación entre el valor del conocimiento y la capacidad para comunicarlo, con base sólida en experiencias propias. Así, en Ruiz Massieu el profesor, el investigador y el servidor público son la misma persona, y sus conocimientos, tan llanamente expresados, serán útiles para todos sus lectores, sean estudiantes, estudiosos, responsables de la empresa pública o servidos por ella.

La investigación realizada por Ruiz Massieu, cuyo subtítulo es "Un estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana" y tiene el propósito de "colmar una laguna de la doctrina jurídica mexicana", vence dificultades presentadas por la dispersión normativa y brinda la oportunidad de alcanzar una visión de conjunto susceptible de contribuir al mejoramiento de las disposiciones jurídicas que regulan a la administración paraestatal.

Para el logro del mencionado propósito define a la empresa pública, analizando ambos términos de la expresión (empresa y pública) y distinguiéndola de nociones próximas (Capítulo I), expone la trayectoria que ha tenido a lo largo de la evolución de México, a partir de su vinculación con la aparición histórica de las funciones administrativas del Estado (Capítulo II); analiza la racionalidad de la empresa pública mexicana, con el objeto de explicar los factores que provocan su multiplicación y funcionamiento (Capítulo III); aborda el régimen jurídico de su control, en particular el ejercido por el Ejecutivo Federal (Capítulo IV); por último (Capítulo V) insiste en las observaciones críticas formuladas en los capítulos precedentes.

Además, incluye cuadros anexos para allanar la comprensión de "algunas cuestiones fundamentales, tanto de índole jurídica como administrativa", "una relación bibliográfica y una selección de ordenamientos, con el deseo de facilitar la exploración a quienes deseen profundizar en el tema" y "un glosario formado por más de

cuarenta voces relacionadas con la empresa pública, en el que se intenta montar el análisis sobre bases conceptuales y terminológicas expresas".

Ninguna noción a primera vista parece más clara que la de empresa pública, sin embargo existen dificultades nada fáciles de vencer. Este tema ameritaba un estudio profundo que, tratado como aquí, con talento, se convierte en punto de partida imprescindible para los trabajos que en tal sentido se emprendan.

Si bien es cierto que el Derecho Administrativo es insuficiente para agotar su estudio, también lo es que resulta esencial para precisarlo. En este sentido, el autor abre vías para que análisis, desde diversos enfoques, confirmen o nieguen sus proposiciones. No considero sea éste el conducto para expresar una opinión sobre éstas, mas sí lo es para señalar que los tratadistas mexicanos podrán refutarlas o aceptarlas, pero no dejar de tomarlas en consideración.

Este libro representa un esfuerzo en el esclarecimiento, desde el doble punto de vista del jurista y del administrador, de las instituciones paraestatales. El autor ha sabido compilar información e inferir con claridad conclusiones de gran valor para el estudio de las mismas y constituir así una valiosa aportación a la literatura en la materia.

La importancia del punto de vista jurídico es puesta de relieve por Ruiz Massieu, al señalar que "Las formas jurídicas son instrumentos que coadyuvan a la obtención de los objetivos de la empresa si se miran con claridad sus ventajas y limitaciones". Consecuentemente, "El pluriformismo que caracteriza a las empresas públicas mexicanas exige que se haga un esfuerzo por utilizar con racionalidad las diversas formas, porque es evidente que el tipo legal es un elemento que puede obstaculizar o facilitar el cumplimiento de sus finalidades".

Las contribuciones para elucidar jurídicamente las instituciones de la administración paraestatal, como la realizada por Ruiz Massieu, firmemente fundada, son una oportunidad para continuar las reflexiones al respecto, complementándolas desde otras perspectivas a la luz de disciplinas diferentes a la jurídica, que se complementan. El presente documento será de referencia obligada en toda investigación sobre la materia, su consulta indispensable para los responsables de las instituciones paraestatales y para quienes legislen, trabajen o deban ser beneficiados por ellas.

El proceso permanente de transformación de la administración paraestatal no debe constituir un obstáculo infranqueable a su tratamiento jurídico, es un desafío que prueba su vitalidad e interés y que reclama la confrontación de problemas empíricos y teóricos, cuya solución puede significar el cambio más radical en la organización y funcionamiento de las instituciones que la constituyen, así como de la administración central, con miras a la realización de los objetivos sociales que justifican su existencia.

El estudio jurídico de las empresas públicas, por consiguiente, debe impedir la improvisación, factor de anarquía y disgregación jurídica, así como un pretendido neutralismo aséptico e intemporal, que sería insuficiente para abarcar esa realidad viviente y actuante. Su existencia, cada día más complicada, ha sido sometida en este ensayo a una ordenación a partir de soluciones históricas y de perspectivas, que

no pretenden la profecía, pero constituyen la etapa de un proceso y un excelente punto de partida para continuar avanzando en el perfeccionamiento de instituciones que a todos los mexicanos nos conciernen.

José Chanes Nieto