

REGULACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA: JAPÓN, REPÚBLICA DE COREA, INDONESIA, MALASIA Y LAS FILIPINAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Japón*. III. *República de Corea*. IV. *Indonesia*. V. *Malasia*. VI. *Las Filipinas*. VII. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Los cinco países seleccionados para este estudio difieren uno de otro. Son diferentes en sus características geográficas, en sus estructuras gubernamentales, en sus diversos niveles de desarrollo económico y en sus ideologías y aspiraciones nacionales. El medio artificial y físico y las herencias culturales de cada país representan diferencias en el acceso para lograr una reglamentación de la empresa pública.¹ Para los fines de este estudio, la empresa pública puede definirse como sigue: Cualquier corporación * total o parcialmente propiedad del gobierno o controlada por éste, a través de la venta gubernamental, en gran escala, de bienes y servicios al público.

II. JAPÓN

1. *Introducción*

Desde la Reforma Meiji (1868), hasta la ocupación americana (1945), Japón fue una sociedad industrial, dominada por una autoridad estatal.

¹ Véase en general: Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, *Public Industrial Management in Asia and the Far East: A Selection from the Material Prepared for a United Nations Seminar Held in New Delhi December 1959*, Nueva York, Naciones Unidas, 1960; Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, *State Trading in Countries of the Asia and the Far East Region*, Nueva York, Naciones Unidas, 1964; Abu Sharaf H. K. Sadique, ed., *Public Enterprise in Asia: Studies on Coordination and Control*, Kuala Lumpur, Asian Center for Development Administration, 1976; Centro Jurídico Internacional, *Law and Public Enterprise in Asia*, Nueva York; Praeger, 1976; "Business: Public Sector Enterprise", en *The Economist*, CCLXIX, diciembre 30 de 1978; 37-58; Ker Sin Tze, *Public Enterprises in Asean: An Introductory Survey*, Singapur, Institute of Southeast Asean Studies, 1978.

* Aunque pudiera brindarse un significado más preciso de "corporación", para los

Durante cerca de dos décadas, después de la reforma Meiji, los nuevos líderes trataron de intervenir directamente en la empresa industrial, a pesar de su falta de experiencia y de la burocracia que esto generó. Después, prefirieron apoyar a aquellos industriales que parecían tener el mayor potencial de éxito. Después de 1880, el gobierno comenzó a deshacerse de las industrias que habían iniciado. Al final de la era Meiji (1911), muchas empresas apoyadas y protegidas por el gobierno podían y querían valerse por sí mismas. Sin embargo, el gobierno nunca se retiró completamente de las empresas comerciales e industriales.²

A pesar de la elaborada estructura administrativa que existía en teoría durante la Segunda Guerra Mundial, nunca se llevó a cabo completamente ni una centralización efectiva ni el control burocrático de las empresas de participación estatal. Durante la guerra, Japón fue un Estado autoritario, pero nunca llegó a efectuar una movilización total para ganar la guerra. La explicación a este enigma fue que aun cuando Japón tenía un historial de intervención estatal durante la época Meiji, esto cambió casi desde los tiempos de la guerra Ruso-Japonesa (1904-5). Como surgió una nueva clase de capitalistas industriales más independientes, el Estado realmente se retiró de la dirección económica, excepto en el mantenimiento de contactos con la *Zaibatsu* (la élite empresarial). Ésta fue una época en que se colocaron mayores intereses estatales y de la *Zaibatsu* en el extranjero. Veinte años más tarde, cuando las condiciones forzaron a cambiar la política estatal de la economía doméstica, el gobierno volvió a participar activamente en la economía. Las formas que tomó esta nueva intervención llegaron a ser muy controvertidas y se enfrentaron a la resistencia de varios grupos de industriales. Esta situación continuó hasta 1945.³

Finalmente, el Estado pudo obtener la hegemonía sobre los intereses económicos privados durante la ocupación americana. Sin embargo, persistieron los sentimientos en contra del control burocrático, reforzados por el concepto americano de la libre empresa. Se estableció que la actividad económica del Estado no se manifestaría por el control directo de diversas agen-

efectos de este trabajo dicho término equivale a las expresiones más habituales de "compañía", "empresa", "negociación", "sociedad mercantil" y otras similares (N. T.).

² T. C. Smith, *Political Change and Industrial Development in Japan: Government Enterprise, 1868-1880*, Stanford, Stanford University Press, 1955 pp. 42-53; G. C. Allen, "The Concentrations of Economic Control" en E. B. Schumpeter, Ed., *The Industrialization of Japan and Manchuko*, Nueva York, the Macmillan Company, 1940; K. Yoshitake, *An Introduction to Public Enterprise in Japan*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973, pp. 38-50.

³ R. Clark, *The Japanese Company*, New Haven, Yale University Press, 1979, pp. 42-44.

cias gubernamentales, sino que tomaría la forma de compañías públicas y de empresas mixtas.⁴

2. *Formas de la empresa pública*

Las bases constitucionales para establecer empresas públicas en Japón se encuentran en los artículos 65, 73 y 89 de su Constitución.⁵ Para hacer cumplir estos mandatos constitucionales, se promulgó la ley del Gabinete.⁶ En esencia, las disposiciones constitucionales invisten a la rama ejecutiva del gobierno del poder necesario para llevar a cabo la política nacional, bajo la supervisión del poder legislativo respecto a la utilización de fondos para el bienestar público.

¿Dónde comienza la línea divisoria entre la empresa pública y la privada en Japón? No parece haber una frontera marcada claramente entre las dos; más bien, la diferencia parece ser cuestión de matices sutiles. Hay muchas entidades que caen en las categorías tradicionales de la empresa gubernamental, las empresas públicas y la empresa mixta. Empresas tales las fundaciones constituidas (*Zaidan Hōjin*), asociaciones constituídas (*Shadan Hōjin*), o una variedad de uniones (*Kumiai*) son difíciles de catalogar. Estas entidades, conocidas comúnmente como organismos auxiliares (*Gaikaku Dantai*), son todas nominalmente privadas, pero muchas son públicas en todos los demás aspectos.⁷ No están designadas abiertamente como empresas públicas, pero son financiadas principalmente por el gobierno (el cual puede o no tomar una ganancia equitativa). Las que no están financiadas por el gobierno (al menos directamente) se distinguen a menudo por tener una alta concentración de burócratas jubilados del gobierno en sus consejos de directores, muchos de sus ejecutivos forman parte de poderosas comisiones consultivas del gobierno y tienen un historial de involucración directa con el gobierno, de forma, más que de fondo. En este estudio, esas entidades se hacen a un lado y se examinan tres categorías tradicionales: las empresas de los ministerios del gobierno (*government departmental enterprises*); corporaciones especiales (*Tokushu Hōjin*), y compañías especiales de capital mixto (*joint-stock*) (*Tokushu Kaisha*).

i) *Empresas de los ministerios*. Las principales empresas dirigidas por el gobierno son cinco. La intervención del gobierno en estas empresas no es

⁴ Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 96-101.

⁵ Adaptada en 1946, entró en vigor en 1947.

⁶ Ley No. 5, enero 16 de 1947.

⁷ C. Johnson, *Japan's Public Policy Companies*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 49-53.

el resultado de ninguna decisión racional, sino que es más o menos un accidente histórico. Primera, en esta categoría, está el servicio postal, bajo la jurisdicción del Ministerio del Servicio Postal; segunda y tercera, la acuñación y las impresiones del gobierno (incluyendo moneda y estampillas), que son afectuadas por el Ministerio de Finanzas; cuarta, la dirección y el control de los bosques pertenecientes al estado que está a cargo del Ministerio de Agricultura y Recursos Forestales; quinta el monopolio del alcohol se efectúa a través del Ministerio de Comercio Internacional e Industria. Estas empresas gubernamentales son manejadas por una cuenta especial y efectúan sus actividades en una base de autosuficiencia.⁸

ii) *Corporaciones especiales (Tokushu Hōjin)*. Fueron formadas una variedad de corporaciones especiales, indicando una gran complejidad entre las entidades legales existentes. Según la Oficina de Dirección Administrativa, había ciento once.⁹ Pueden subdividirse como sigue:

- a) *Kōsha* (corporación pública)
- b) *Kōdan* (unidad pública)
- c) *Jigyōdan* (unidad de empresa)
- d) *Kōko* (corporación de financiamiento público)
- e) *Tokusho Ginkō* (banco especial)
- f) *Kinko* (banco)
- g) *Eidan* (antiguo término de *Kōdan*)
- h) Corporaciones especiales diversas que incluyen *Kikin* (fundaciones), *Shinkōkai* (asociaciones de promoción) (*promotion associations*), *Kenkyukai* (asociación de investigación), y *Kyōsai Kumiai* (ayuda mutua).

La existencia de la empresa pública fue en gran parte el resultado de la política del presupuesto equilibrado del periodo posterior a la guerra. Muchos servicios gubernamentales fueron convertidos en empresas públicas no financiadas por medio del presupuesto normal, para poder mantener la ficción de que no había déficit en el sector público. En su lugar, el Plan de Inversión y Préstamo Fiscal (PIPF), conocido como el "segundo presupuesto", se convirtió en el medio de aumentar la esfera del financiamiento público de la industria privada.¹⁰ Éste creció a la mitad del presupuesto

⁸ *Id.*, pp. 28-34; "Business: Public Sector Enterprise", *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 47; *Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente*, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 22-24.

⁹ Agencia de Dirección Administrativa, *Tokushu hojin soran*, Tokio, Japón, 1979; (en lo sucesivo referida como *Soran*), pp. 1-5. *Soran* es una revisión anual de los diversos tipos de empresa pública japonesa. Ver también la Ley que crea la agencia de Dirección Administrativa, Ley No. 77, julio 1, 19, 1948.

¹⁰ "Business" Public Sector Enterprise, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 47.

principal hacia los años 70. Todavía hoy, cuando el gobierno no ha dejado de pretender equilibrar sus libros, la mitad de todos los préstamos al sector público se genera fuera del presupuesto central del gobierno. Los japoneses pagan a las empresas públicas muchos de los servicios que son gratuitos en otros países. Japón goza de una de las más bajas cargas fiscales en comparación con cualquier nación miembro de la O. E. C. D.¹¹

a) Los tres *Kōsha* son: Los Ferrocarriles Nacionales de Japón (FNJ), la Compañía de Monopolios de Japón (CMJ) y la Compañía Nipona de Teléfonos y Telégrafos (CNTT). Estos fueron los tres antiguos departamentos gubernamentales que las autoridades americanas de ocupación ordenaron que fueran separadas de sus ministerios y se establecieran como corporaciones públicas independientes por estatutos especiales. Aunque mantienen cuentas independientes, sus presupuestos están sujetos a la aprobación ejecutiva y legislativa. Todo el capital asignado a los tres *Kōsha* es proporcionado por el gobierno. Además, las compañías de ferrocarriles y de teléfonos tienen acceso a préstamos del PIPF. El Ministerio de Transportes Controla a los ferrocarriles; el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones vigila a la compañía de teléfonos y el Ministerio de Finanzas supervisa los monopolios de la sal y el tabaco.¹²

b) Las dieciséis *Kōdan* (unidades públicas) invierten enormes sumas de fondos (proporcionados por el PIPF) principalmente en obras públicas a gran escala y proyectos de construcción. Aunque la mayoría del capital para las *Kōdan* es proporcionado por el PIPF, o por la *Kōko* (corporaciones de financiamiento público), parte de él proviene de préstamos de las compañías de seguros de vida o del Banco Mundial. Las *Kōdan* son más independientes que el *Kōsha* o la *Kōko*. Estas dos últimas deben presentar sus presupuestos y planes anuales de trabajo al voto de la Asamblea Nacional (*Diet*), mientras que las *Kōdan* sólo están sujetas a la aprobación del ministerio que las supervisa. Por otra parte, el *Kōsha* y la *Kōko* existen mientras que la ley que las estableció no sea revocada, mientras que las *Kōdan* están basadas generalmente en las llamadas "leyes del sol poniente" (*sunset laws*) (legislación con una fecha determinada de expiración).¹³

c) Las diecinueve *Jigyōdan* (unidades de empresas) son sencillamente pequeñas *Kōdan*. Aunque en 1973 todas las *Kōdan* fueron fundadas parcialmente por el PIPF, sólo lo fueron ocho de las *Jigyōdan*. Esto significó que la mayoría de los fondos para *Jigyōdan* debían provenir de asignaciones propias por medio de sus ministerios competentes. Como resultado, eran más independientes que las *Kōdan* financieramente más seguras.¹⁴

¹¹ C. Johnson, *op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 15, 34

¹² Soran, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 1-6, 311-312.

¹³ *id.*, pp. 9-66, 313-4.

¹⁴ *Id.*, pp. 67-129, 314-5.

d) Las diez *Kōko* (compañías de financiamiento público) son las dependencias operativas de la burocracia central en el área del financiamiento público. Todo su capital es proporcionado por el gobierno, y hacen préstamos e inversiones en base a la llamada "política de tasas de interés". En otras palabras, normalmente no obtienen una ganancia, sino que están destinadas a ayudar a financiar las empresas arriesgadas o ayudar a clientes que no tienen acceso a otras fuentes de crédito. Las *Kōko* tienen, por lo tanto, un papel suplementario en el sistema bancario general. Tanto sus presupuestos como sus planes anuales deben ser aprobados por la Asamblea Nacional (*Diet*). Son menos autónomas que los dos bancos especiales de Japón (*Tokushu Ginkō*), aunque los últimos funcionan bajo las mismas restricciones legales y aplican las mismas tasas de interés. La diferencia radica en el hecho de que los bancos han insistido y obtenido una mayor independencia en su manejo interno. Las *Kōko* están estrechamente supervisadas por sus ministerios responsables.¹⁵

Los dos *Tokusho Ginkō* (bancos especiales) son el Banco de Importación y Exportación de Japón, fundado en 1950, y el Banco Japonés de Desarrollo, creado en 1951. Este último es el más grande de todas las compañías de financiamiento público en Japón. Ha tenido un papel crucial en el crecimiento económico de Japón en la posguerra, aunque ambos bancos están legalmente controlados por el Ministerio de Finanzas. El Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MCII) tiene una fuerte influencia política en los dos. Los préstamos del Banco de Importaciones y Exportaciones o del Banco de Desarrollo, son los principales eslabones que conectan la política de las compañías privadas nacionales al gobierno. Algunos de estos se realizan por medio de antiguos canales burocráticos.¹⁶

f) Los dos *Kinkō* (Bancos) existían antes de la Segunda Guerra Mundial. El Banco Central Cooperativo para la Agricultura y Silvicultura, controlado por el Ministerio de Agricultura, hace préstamos a las numerosas cooperativas agrícolas. Actualmente, todas las inversiones iniciales del gobierno han sido pagadas. El Banco para el Comercio y las Cooperativas Industriales, dirigido por el MCII, hace préstamos a los negociantes en pequeña escala. La mayoría de su capital pertenece al gobierno y acepta préstamos del PIPF.¹⁷

g) Aunque muchos órganos llamados *Eidan* funcionaban durante la Segunda Guerra Mundial, la única empresa que actualmente es dirigida en esta forma es la Compañía Metropolitana de Tránsito Rápido (*Teito*). Este organismo es una empresa pública que proporciona servicio de transporte

¹⁵ *Id.*, pp. 130-155, 312.

¹⁶ *Id.*, pp. 156-162, 312.

¹⁷ *Id.*, pp. 163-169, 312.

rápido en la zona metropolitana de Tokio. Actualmente, la compañía de tránsito ha pagado totalmente las inversiones iniciales del gobierno, sin embargo, todavía acepta préstamos anuales del PIPF. La compañía está controlada conjuntamente por los Ministerios de Transporte y de la Construcción.¹⁸

h) Incluidas entre las compañías especiales diversas, cuarenta y cuatro en total, se encuentran siete *Kikin* (fundaciones); dos *Shinkōkai* (asociaciones de promoción); tres *Kenkyūkai* (asociaciones de investigación), y cinco *Kyōsai Kumiai* (ayuda mutua). Estas entidades fueron organizadas como la respuesta del gobierno a una diversidad de problemas a los que se ha enfrentado durante las tres últimas décadas. El gobierno ha decidido hacerles frente por medio del organismo descentralizado.¹⁹

iii) *Compañías especiales de capital mixto (Tokushi Kaisha)*. Las once compañías especiales de capital mixto son empresas estructuradas con capital público y privado y están organizadas como compañías por acciones (*Kabushiki Kaisha*). La suscripción del capital se hace conjuntamente por el gobierno y por la iniciativa privada. Una compañía especial de capital mixto, como en las compañías por acciones comunes, tiene asambleas generales de accionistas. Esta forma de empresa mixta se hizo popular en Japón durante los años 60. Se afirmaba que era una forma de empresa pública más eficiente que las otras dos categorías.²⁰ Un ejemplo típico de una compañía de acciones mancomunadas es Japan Airlines (JAL). Inicialmente JAL era una entidad de propiedad 100% privada. El estado obtuvo sus acciones como parte de un convenio con el gobierno en 1953, para tener acceso a las rutas internacionales. Por 1970, el Ministerio de Finanzas tenía aproximadamente el 44% de las acciones de la compañía. JAL está autorizada a reinvertir automáticamente los dividendos de las acciones del gobierno.²¹

3. La empresa pública y sus órganos de control

El control de las empresas públicas en Japón puede observarse desde dos puntos de vista: el ejecutivo y el legislativo.

i) *Control ejecutivo*. Evidentemente las empresas públicas de Japón pueden manejar sus actividades en forma autónoma. Sin embargo, se mantienen fuertes controles administrativos sobre ellas. La empresa pública en Japón está sujeta a diferentes clases de autoridad administrativa. Cuando

¹⁸ *Id.*, pp. 170-1.

¹⁹ *Id.*, pp. 197-310.

²⁰ *Id.*, pp. 172-196, 311; L. D. Musolf, *Mixed Enterprise; A Developmental Perspective*, Lexington, D. C. Heath, 1972.

²¹ "Business: Public Sector Enterprise" *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 47.

menos cuatro órganos deben tomarse en cuenta: el ministerio competente; el Ministerio de Finanzas; el Consejo Interventor (*Board of Audit*), y la Agencia de Dirección Administrativa.

a) *El ministerio competente.* Una supervisión general competente de las *Kōshas*, las *Kōdans* y las *Eidan* está estipulada específicamente en sus respectivos estatutos constitutivos. Un ministro puede dar a una empresa pública cualquier orden necesaria para el funcionamiento de sus operaciones. El ministro puede exigir que una empresa pública haga un informe respecto al estado de sus operaciones y activo, o designar a un funcionario para que los examine, junto con los libros y otros documentos. Las *Kōdans* y la Compañía de Monopolios de Japón están sujetas a la aprobación o al consentimiento del ministro competente para implementar sus programas básicos de operaciones y sus planes de ejecución. El plan para manejar el presupuesto y todo el conjunto de planes financieros deben someterse para su aprobación al ministro antes de comenzar el año comercial. En el caso de los Ferrocarriles Nacionales de Japón, proyectos tales como la construcción de nuevas líneas están sujetos a la aprobación del Ministerio de Transportes. La aprobación del ministro también se requiere para el pago de compensaciones especiales a los empleados. Aunque las disposiciones legales respecto al control administrativo de las compañías especiales de capital mixto no son iguales, el rasgo común de estas compañías es que no están sujetas al control legislativo, pero requieren la aprobación del ministro competente para emitir nuevas acciones, disponer de las ganancias, tomar préstamos a largo plazo, o decidir los programas. Esta aprobación también es necesaria para cambiar los artículos constitutivos, presupuestar los ingresos y los gastos y emitir obligaciones.²²

b) *El Ministerio de Finanzas.* El Ministerio de Finanzas, que está a cargo del tesoro, también ejerce control sobre el funcionamiento de las empresas públicas. Este control no se ejerce directamente, sino por medio de consultas con los ministerios competentes. El presupuesto, los préstamos y la emisión de bonos de las *Kōdans* están sujetos a la aprobación del ministro competente, quien a su vez debe consultar por anticipado con el Ministro de Finanzas. (Por ejemplo, el ministro competente debe consultar con el Ministro de Finanzas antes de que pueda autorizar el préstamo de una cantidad específica, o aprobar la emisión de obligaciones de una *Kōko* o de una *Kōdan*). El presupuesto de una *Kōsha*, el cual requiere la autorización de la Asamblea Nacional, puede ser presentado ante el ministro competente,

²² Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 104-5.

quien, a su vez, hace el ajuste financiero antes de la aprobación por el consejo del gabinete.²³

c) *Consejo Interventor y procedimientos para la intervención de cuentas.* El consejo interventor tiene su existencia en virtud de la constitución japonesa.²⁴ El estatuto que establece el consejo señala específicamente dos clases de poder investigador: obligatorio y discrecional. Según el primero, el consejo debe investigar a una persona jurídica de la cual más de la mitad de su capital ha sido aportado por el gobierno. Entretanto, el consejo tiene poder discrecional para investigar las transacciones directas o indirectas llevadas a cabo por los tres *Kōshas*, yendo aun hasta las cuentas de las compañías filiales de los *Kōshas*. Un buen ejemplo de este sistema se encuentra en la Compañía Nipona de Teléfonos y Telégrafos. Cada año fiscal, la NTT presenta su presupuesto anual al ministro competente, en este caso, el Ministro de Correos y Telecomunicaciones. Este presupuesto es estudiado por el Ministro de Finanzas y después por la Asamblea Nacional, a la cual se le presenta por medio del gabinete para su aprobación. Basándose en el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, la NTT presenta su programa de financiamiento al Ministro de Correos y Telecomunicaciones, al Ministro de Finanzas y al Consejo Interventor, respectivamente. Al final de cada año fiscal, la NTT presenta sus informes financieros al ministro competente, quien, después de aprobarlos, los entrega al gabinete. Éste, a su vez, los somete al Consejo Interventor para su revisión. Después de esta inspección, los informes son prestados a la Asamblea Nacional, por medio del gabinete.²⁵

El así llamado sistema doble de contabilidad está siendo usado por las empresas públicas japonesas. Una auditoría no es llevada a cabo por contadores profesionales independientes, sino por un ministro interventor. Tomemos por caso a los Ferrocarriles Nacionales de Japón (FNJ). El llamado principio de comercio es utilizado en la preparación de la contabilidad de FNJ, pero no en base a punto por punto. En consecuencia, las declaraciones financieras, que incluyen los inventarios y el balance, además del estado de pérdidas y ganancias, están basadas en los principios comerciales. Al mismo tiempo, es preparado un informe adicional sobre la cuenta final del año comercial, según la división del presupuesto nacional a la cual pertenece. Estas dos diferentes clases de informes son sometidas al ministro competente. El comité auditor, establecido dentro de FNJ, hace la auditoría del reporte financiero únicamente, no del informe final. Por añadidura, la

²³ *Id.*, p. 105.

²⁴ Artículo 90.

²⁵ Ley que crea la Compañía Nipona de Teléfonos y Telégrafos, Ley No. 255, 20 de diciembre de 1948.

auditoría también es efectuada por el Consejo Interventor, sometiendo en esta forma a FNJ a un sistema doble de contabilidad.²⁶

d) *La Agencia de Dirección Administrativa.* Esta agencia fue creada para estudiar la estructura de actividad de las empresas públicas, es decir: *Kōkos*, *Kōdans*, *Kōshas* y *Jigyōdans*.²⁷ Es una agencia del gabinete que depende directamente del Primer Ministro. La agencia está autorizada a revisar la evolución propuesta de una empresa pública, o a modificar una empresa dada conforme a los estatutos vigentes. Específicamente prescribe que las categorías mencionadas de empresa pública están sujetas al examen cuidadoso de la agencia, en lo referente a ciertos tipos de administración de la empresa. Por ejemplo, la agencia inspeccionaría la NTT para determinar si sus actividades se llevan a cabo adecuada y eficientemente y haría recomendaciones a este respecto. Una tarea internacional que le está asignada a la agencia es la de proporcionar ayuda en la ejecución del entrenamiento llevado a cabo por el Instituto Estadístico Asiático según un convenio entre el gobierno de Japón y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas respecto a la Ayuda para el Establecimiento y Operación del Instituto Asiático de Estadística.²⁸

ii) *Control por la Asamblea Nacional.* La Asamblea Nacional tiene poder para crear o abolir una empresa por decreto legislativo. Además, el control de la Asamblea sobre las empresas públicas está especificado en sus estatutos. Aunque dicho control se ha debilitado considerablemente en la actualidad, los cálculos de los ingresos y de los gastos de los *Kōshas* y *Kōdans* deben ser considerados por la legislatura nacional. Los informes financieros también son presentados ante este cuerpo. Las tarifas básicas de servicios, tales como correos, telégrafos y teléfonos, y de servicios de carga y pasajeros, así como los precios oficiales de los productos de tabaco manufacturados, se deciden en una forma similar.²⁹

4. *La empresa pública y su control interno.*

El control interno de las empresas públicas japonesas es complejo, pues una poderosa burocracia se ha entretejido inextricablemente en su funcionamiento. Para poder entender este complejo asunto del control interno, es útil examinar cuando menos cinco temas que incluyen los órganos decisorios

²⁶ Ley que crea los Ferrocarriles Nacionales de Japón, Ley No. 256, 20 de diciembre de 1948.

²⁷ Artículo 2 de la Ley que crea la Agencia de Dirección Administrativa, *op. cit.*, *supra*, nota 9.

²⁸ *Id.*

²⁹ Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 105.

en la administración, el *Amakudari* (descendiente del cielo) y las relaciones laborales.

i) *Los órganos decisorios en la administración.* La determinación de la política a seguir de un *Kōsha* depende en gran parte del consejo de directores (*riji-kai*) o del comité administrativo (*keiei-i-inkai*). Cuando fue creado el primer *Kōsha*, después de 1945, se adoptó un método definido que requería que la selección del gabinete de un comité administrativo fuera entre personas experimentadas y los círculos empresariales, sujeta a la aprobación final de los dos cuerpos de la Asamblea Nacional. Dichos comités tenían una amplia autoridad, pero su naturaleza ha sido un tanto modificada por medio de reformas legislativas posteriores. FNJ por ejemplo, ha adoptado el sistema de una junta de directores compuesta por un presidente, un vicepresidente y cinco o diez directores. Ciertamente, en la NTT, existe el comité administrativo como tal, pero el procedimiento para seleccionar a miembros de los círculos empresariales ha sido abandonado. Por su parte, la Compañía de Monopolios de Japón tiene un consejo administrativo, pero éste es simplemente un cuerpo consultor, no un órgano que tome decisiones. La corporación de Radiotransmisiones de Japón conserva todavía al comité administrativo.³⁰

Todos los *Kōshas* tienen ejecutivos, incluyendo a un presidente, un vicepresidente y los directores. El presidente es nombrado generalmente por el gabinete y el vicepresidente y los directores por el presidente. Dichos nombramientos por parte del presidente están sujetos a la aprobación del Ministerio de Transportes en el caso del JNR, y al consentimiento del Comité Administrativo en el caso de la NTT. A su vez, FNJ tiene un comité intervector cuyos miembros son nombrados por el Ministro de Transportes. El gabinete, el Ministro de Transportes y el Presidente pueden despedir a sus ejecutivos. Los ejecutivos y otros empleados de estos organismos descentralizados no pertenecen a la burocracia del gobierno.³¹

Los ejecutivos de una *Kōdan* se componen de un presidente, un vicepresidente, directores y supervisores. Los supervisores y el presidente son nombrados por el ministro competente, y los directores son nombrados por el presidente, sujetos a la aprobación del ministro. El centro del órgano administrativo está constituido por el presidente, y no por el comité administrativo. La Compañía Habitacional de Japón, por ejemplo, tiene un comité administrativo como un órgano de deliberación, pero su poder es muy limitado.³²

³⁰ *Id.*, pp. 102-3

³¹ *Id.*

³² *Id.*

Los ejecutivos de una compañía especial de capital mixto son nombrados por el gabinete. Los cambios de los estatutos constitutivos, el presupuesto de ingresos, gastos, distribución de ganancias netas y la emisión de obligaciones, están todos sujetos a la aprobación del ministro competente. Por otra parte, el poder para despedir a un ejecutivo de su puesto, y el poder para anular una resolución votada por la asamblea general de accionistas pertenece al Primer Ministro y al ministro competente.³³

Los salarios del presidente, vicepresidente y directores de algunas empresas públicas son a menudo más altos que los de su ministro competente. La asignación de retiro, pagada en una suma total, es a veces muy alta.³⁴

ii) *Los Amakudari (descendientes del cielo)*. Este término se refiere a la práctica de emplear a funcionarios jubilados del gobierno en puestos ejecutivos a alto nivel en las empresas públicas y privadas. Algunas veces, llegar a una posición de primera en esta forma es llamada "resbalar" (*Yakosuberi*) porque esta clase de re-empleo es simplemente un cambio de oficina gubernamental a una empresa pública, en la que prevalece la atmósfera burocrática.³⁵ La práctica del *Amakudari* en el sector paraestatal ha sido sistemáticamente llevada a cabo, negando la habilidad del sector oficial para promover a universitarios capaces, lo cual serviría para mantener su lealtad hacia una organización. Los funcionarios del gobierno japonés se jubilan pronto, virtualmente sin excepción, a principios de sus cincuenta. El *Amakudari* es principalmente un fenómeno de la posguerra. La burocracia civil de antes de la guerra no se jubilaba tan pronto como lo hace ahora, estaba mejor pagada y no era tan grande. Debido a la clasificación por edades y a la sensibilidad hacia la antigüedad, los funcionarios japoneses que son burócratas durante toda su carrera son comúnmente identificados con su generación de la universidad. Cuando un individuo de una generación específica llega a ser viceministro administrativo, todos los de la misma generación tienen la obligación de retirarse, para que el viceministro administrativo designado tenga antigüedad absoluta dentro del ministerio. Al mismo tiempo, el nuevo viceministro tiene la misma obligación absoluta de encontrar puestos adecuados para sus compañeros de generación o para sus mayores que vayan a retirarse.³⁶

Según una declaración dada a conocer en 1967, de entre 757 directores y altos ejecutivos de 108 empresas públicas, 398 (52.6%) eran exburócratas

³³ *Id.*, p. 105.

³⁴ K. Yoshitake, *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 237-8; C. Johnson, *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 108.

³⁵ *Id.*, pp. 101-2.

³⁶ C. Johnson, "The Reemployment of Retires Government Bureaucrats In Japanese Big Business", *Asian Survey*, XVI, noviembre de 1974, pp. 958-961

tas.³⁷ Todos los puestos de presidente y vicepresidente y de los principales funcionarios de 9 grandes corporaciones y de 15 *Jigyōden* estaban ocupados por antiguos burócratas. También, la mayoría de los puestos de 9 *Kōko* y *Kinko* estaban al cargo de ex-empleados públicos. La distribución de los puestos importantes se predetermina entre algunos ministros que tienen un interés especial en las respectivas empresas públicas y, en consecuencia, está cerrada a extraños.³⁸

El reemplazo de los burócratas jubilados por las empresas públicas no está sujeto a restricciones legales. Se ha dicho que la burocracia ha creado o aumentado corporaciones cuyo gran número de altos funcionarios constituye un rasgo notable de la administración pública japonesa, parcialmente con vistas a su propio futuro reemplazo en ellas.³⁹ En esta forma los japoneses han resuelto algunos de los problemas personales de los empleados públicos.

iii) *Relaciones Laborales*. Los empleados públicos japoneses están autorizados por la ley a realizar una contratación colectiva, a negociar con la administración, y llevar a cabo convenios conforme a la Ley de Relaciones Laborales de los Organismos Públicos y de las Empresas Nacionales (LRLOPEN).⁴⁰ Sin embargo, los aumentos de salarios están sujetos a las limitaciones del presupuesto. Los sindicatos de los empleados al servicio del estado pueden solicitar negociaciones respecto a las condiciones de trabajo. En todos los casos del sector público, los asuntos concernientes a la administración y funcionamiento de las entidades públicas no están sujetos a negociación.⁴¹

Una prohibición constitucional respecto a las huelgas en el sector público ha sido una preocupación nacional. Esta prohibición constitucional cubre a cinco dependencias gubernamentales y a tres empresas públicas que incluyen a FNJ (con un millón de empleados). Todas las demás empresas públicas que han surgido durante la posguerra fueron creadas con un patrón diferente, para evitar esta prohibición. Un cuerpo consultor que asesora al Primer Ministro ha recomendado que la prohibición de las huelgas sea retirada, desde el momento que ha significado que Japón haya tenido que mantener reservada su posición respecto a una cláusula de la carta de derechos humanos de las Naciones Unidas.⁴² Una prueba crucial para esta prohibición constitucional afloró en Marzo de 1957, cuando fueron a la huelga los empleados de las empresas públicas y de las dependencias del go-

³⁷ K. Yoshitake *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 236-7.

³⁸ C. Johnson, "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business", *op. cit.*, *supra*, nota 36, pp. 953-958.

³⁹ *Id.*, p. 965.

⁴⁰ Ley No. 257, 20 de diciembre de 1948.

⁴¹ *Id.*, Artículo 8.

⁴² "Business: Public Sector Enterprise", *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 47.

bierno. Sufrieron muchas derrotas, durante varios años, para obtener los efectos positivos del arbitraje. También las protestas por el despido de empleados implicados en las huelgas fué una expresión abierta de oposición a la LRLOPEN. Estos sucesos marcaron el comienzo del movimiento del trabajo organizado para la ratificación de la Convención del ILO No. 87 sobre la Libertad de Asociación.⁴³

El arreglo de los conflictos en las empresas del sector público se ha logrado por los siguientes medios: La Comisión de la LRLOPEN tiene la tarea de manejar los asuntos conforme a la jurisdicción de esa ley. La comisión está formada por siete representantes de los trabajadores y cinco de la administración, todos nombrados por el Primer Ministro, con aprobación de la Asamblea Nacional. Los representantes de los trabajadores son nombrados de entre los recomendados por los sindicatos y los representantes de la administración entre aquellos recomendados por las empresas públicas y las dependencias gubernamentales. Los representantes públicos son elegidos entre aquellos candidatos seleccionados por el Ministro de Trabajo, después de consultar tanto con los miembros laborales como con los empleados. Las funciones y los procedimientos de una comisión son casi las mismas de las de la Comisión Central de Relaciones Laborales que se ocupa de solucionar los conflictos laborales en el sector de la asistencia pública. La principal excepción de esta tarea de la comisión laboral es que la Comisión de la LRLOPEN puede comenzar la mediación a iniciativa propia con o sin la solicitud de una de las partes, o a pedido del ministro pertinente. Además, puede empezar el arbitraje a iniciativa propia, o a petición del ministro competente, o a solicitud de una de las partes, si han pasado dos meses desde que comenzó la mediación y la disputa sigue sin resolverse. La comisión tiene nueve comisiones de mediación local para tratar los conflictos laborales.⁴⁴

Los casos de prácticas injustas de trabajo son manejados por la Comisión de la LRLOPEN en primera instancia, y únicamente se puede apelar ante un tribunal (*ordering court*), al no haber revisión administrativa del procedimiento, como la hay en el sector privado con la Comisión Central de Relaciones Laborales. No existe una comisión especial para la adjudicación de casos de prácticas injustas de trabajo y para el arreglo de disputas en las empresas públicas, así que la Comisión de Relaciones Laborales ejerce esta jurisdicción. Los casos señalados que se presentan ante la Comisión de la

⁴³ A. H. Cook, y otros, *Public Employee Labor Relations in Japan: Three Aspects*, Ann Arbor, University of Michigan Wayne State University, 1971, pp. 4-9.

⁴⁴ Artículos 19-35, Ley de Relaciones Laborales de los Organismos Públicos y de las Empresas Nacionales, *op cit.*, *supra*, nota 40.

LRLOPEN no son muchos.⁴⁵ Sin embargo, se informa que los casos de actos ilegales que entrañan disputas o despidos y que se presentan ante los tribunales son mucho más comunes. Es digna de atención la adaptación del carácter del burócrata japonés, como trabajador contractual, con la naturaleza pública de sus deberes y responsabilidades. Hay un creciente parecido de los términos y condiciones de empleo entre los trabajadores al servicio del estado, los empleados en general, y las relaciones entre los privilegios de los burócratas y la prohibición a su derecho de ir a la huelga. Las relaciones industriales en el Japón contemporáneo están obstruidas por complejos problemas peculiares al periodo de transición de la burocracia patrimonial a la burocracia democrática.

iv) *Precios.* El establecimiento de precios y tarifas fué discutido anteriormente en relación con el control ejecutivo de las empresas públicas. Para dar un ejemplo mucho más detallado, vamos a tomar el caso de la Compañía de Monopolios de Japón (CMJ). Como se señaló antes, la CMJ es una compañía gubernamental que detenta el monopolio de la sal y el tabaco. Se ocupa exclusivamente de la compra, venta, exportación e importación del tabaco en rama y de productos manufacturados de tabaco y los relacionados con éste (incluyendo el papel para cigarros) y también la sal.⁴⁶

El precio de compra del tabaco en rama doméstico es fijado anualmente por la CMJ con el asesoramiento del Consejo del Cultivo del Tabaco, tomando en consideración el costo de producción, las utilidades adecuadas por la venta al mayoreo, los precios al comercio y otros factores económicos. El tabaco en rama es comprado a precio del mercado. El precio al menudeo del tabaco manufacturado localmente es fijado por la CMJ, con la aprobación del Ministro de Finanzas. Las utilidades del monopolio incluyen los impuestos al consumo del tabaco. Los cargos por la entrega a los detallistas son agregados al costo de los productos. Los precios al menudeo por artículos de tabaco importados son fijados por la CMJ, tomando en cuenta las ganancias potenciales del monopolio, incluyendo el impuesto al consumo del tabaco, que se obtendrán de la venta de los productos del tabaco manufacturados domésticamente y de los gastos por la entrega a los detallistas.⁴⁷

En cuanto al precio de la sal, el precio de compra es determinado por la CMJ, en base a los costos de producción y con el asesoramiento del Consejo para la Determinación del Precio de Compra de la Sal. El precio de venta es fijado por la CMJ, sujeto a la aprobación del ministro competente.⁴⁸

⁴⁵ En cuanto a los procedimientos a seguir en los casos de prácticas laborales injustas, ver T. A. Hanami, "Japan", *International Encyclopaedia for Labour Law Industrial Relations*, III, 1978, pp.142-4.

⁴⁶ Soran, *op cit.*, *supra*, nota 9, pp. 1-3.

⁴⁷ Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 23.

⁴⁸ *Id.*

Los monopolios del tabaco y de la sal son tan lucrativos que el gobierno no estaría dispuesto a tomar el riesgo de cambiar a un sistema específico de impuestos para extraerlos directamente de los fumadores.

v) *Impuestos y subsidios.* La mayoría de las empresas públicas no están sujetas a impuestos, incluyendo el impuesto sobre la renta, el impuesto a las personas jurídicas y/o el impuesto sobre la propiedad. Las razones para esta exención son, primera, que las actividades de la empresa designada conciernen específicamente al interés público; segunda, sus actividades son consideradas como parte de la función del gobierno.⁴⁹

Para administrar las solicitudes de subsidios, un estatuto especial conocido como Ley Referente a la Debida Ejecución del Presupuesto Relativo a Subsidios y Otros fue promulgada en 1955.⁵⁰ El estatuto es muy específico en cuanto al uso de los subsidios.

III. REPÚBLICA DE COREA

1. *Introducción*

Cuando fue creada la República de Corea en 1948, el estado retuvo el control de prácticamente todas las principales industrias, es decir, ferrocarriles, abastecimiento de agua, comunicaciones, etcétera, ya sea como sucesor de las acciones del régimen colonial japonés, o como el resultado de las nacionalizaciones de empresas privadas japonesas como la electricidad y la banca. La Constitución de 1948 de la República de Corea estipula específicamente que empresas tales como transportes, comunicaciones, banca, seguros, irrigación, electricidad, abastecimiento de agua, gas y otras empresas diversas que son de interés público debían estar bajo la administración nacional o pública.⁵¹ Este precepto constitucional fue reformado en 1954 para quedar como sigue:⁵²

Las empresas privadas no serán nacionalizadas o transferidas a la propiedad pública, ni su administración estará controlada o dirigida por el estado, excepto en los casos determinados por la ley para satisfacer las necesidades urgentes de la defensa nacional o de la economía.

⁴⁹ K. Yoshitake, *op. cit.*, supra, nota 2, pp. 7-8.

⁵⁰ Ley No. 179, del 27 de agosto de 1955, reformada como Ley No. 13, 1970.

⁵¹ Artículo 85. A. J. Peaslee, ed., *Constitutions of Nations*, II, 2a. ed., La Haya, Martinus Nijhoff, 1956, contiene la traducción inglesa de la Constitución de la República de Corea, del 12 de julio de 1948.

⁵² Artículo 122, reformado el 27 de diciembre de 1972. *Laws of the Republic of Korea*, 3a. ed., 1975, Seúl, *The Korean Legal Center*, 1975, p. 16.

A partir del 31 de diciembre de 1960, justo antes de la revolución militar, más de tres cuartas partes de las empresas públicas se podían atribuir directamente a actividades manejadas por el gobierno colonial japonés o nacionalizadas de empresas privadas japonesas a partir de 1948.⁵³ Sin embargo, desde 1961, el grueso de estas posesiones fue desmantelado. La decisión de mantener intereses específicos dentro de la esfera de la empresa pública fue, sin embargo, bastante selectiva. En 1968, el desmantelamiento de las líneas aéreas coreanas fue una venta notable del gobierno al sector privado.⁵⁴ Otro remate notable de un negocio industrial público fue efectuado en 1975, en el área de la producción de cemento.⁵⁵ La construcción de barcos y las industrias automotrices fueron desarrolladas por manos privadas. No obstante, el gobierno retuvo el control industrial de la industria del acero. La Compañía Po Hang del Hierro y Acero fue originalmente una empresa mixta, pública y privada, pero después fue tomada por el gobierno. Se ha especulado que cuando la actual expansión de la Po Hang haya terminado, el gobierno estará dispuesto a venderla.⁵⁶ No hay un prospecto inmediato de la venta por el gobierno de los bancos comerciales, los cuales continúan bajo el control del Banco de Corea.⁵⁷ Finalmente, el gobierno parece estar reteniendo el Control de los servicios públicos en una aparente marcha atrás de una decisión anterior que requería la transferencia de la Compañía Eléctrica de Corea a los intereses privados.⁵⁸

Los cigarrillos y el *ginseng* fueron mantenidos como monopolios estatales. Sin embargo, la cerveza fue desmantelada. La sal formaba parte de la Oficina del Monopolio bajo la administración colonial japonesa, pero a un gobierno nacionalista le parece impropio gravar tanto un artículo tan necesario. La creación de la Compañía Independiente de Sal en 1962 no pudo justificar las operaciones del gobierno en los campos de sal. Finalmente, en 1971, la industria de la sal fue traspasada a manos privadas.⁵⁹

2. Formas de la empresa pública

El sector coreano de la empresa pública ha sido mostrado como sorprendentemente grande, considerando la orientación del gobierno hacia la li-

⁵³ L. P. Jones, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, Seúl, The Korea Development Institute, 1975, p. 73.

⁵⁴ "Business: Public Sector Enterprise." *op cit.*, *supra* nota 1, p. 57.

⁵⁵ *Id.*, Ver, también, Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 119.

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*, p. 58.

⁵⁹ *Id.* Ver. también, Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, *op cit.*, *supra*, nota 1, p. 157.

bre empresa en cumplimiento de los mandatos constitucionales. Por lo tanto, las tres o cuatro categorías convencionales pueden usarse para ilustrar las formas de la empresa pública (Ver APÉNDICE A, Listas de las Empresas Públicas Coreanas). Según una fuente, hay diecisiete empresas gubernamentales, dieciocho *Cong Sa* (empresas públicas) y sesenta y cinco *Chu Sik Hue Sa* (compañías de capital mixto). Además, existen dos federaciones cooperativas, una institución autónoma, y cinco entidades "mixtas", que poseen características de tanto una compañía de capital mixto como de una empresa pública.⁶⁰

i) Jurídicamente hablando, las dependencias oficiales son parte del propio gobierno, mientras que las empresas públicas y las compañías de capital mixto son entidades jurídicas independientes. Cada empresa pública está creada por un estatuto específico, mientras que las compañías de capital mixto están constituidas de conformidad a los códigos civil y comercial. Las empresas gubernamentales son las que se encuentran sujetas oficialmente a la Ley de Presupuesto y Cuentas para las Empresas con participación Estatal.⁶¹

ii) Una característica única de un *Cong Sa* (empresa pública) en Corea es que no necesariamente pertenece en forma total al gobierno. Más específicamente, aproximadamente una tercera parte de las dieciocho empresas públicas en existencia se encuentran con menos del 100% de propiedad gubernamental.

iii) Algunas de las compañías de capital mixto pertenecen completamente al gobierno, pero la mayoría son dirigidas por empresas privadas únicamente. Por lo tanto, el asunto de la empresa "mixta" pública y privada es de la mayor importancia para Corea. La empresa "mixta" puede tener socios privados, nacionales o extranjeros,⁶² y las acciones pueden ser retenidas directamente por el gobierno, o estar en manos de una empresa pública totalmente separada. Deben distinguirse analíticamente de las empresas mixtas que implican la participación privada doméstica.⁶³ Se ha especulado que en las empresas mixtas, el gobierno coreano se inclina a actuar como "socio comanditario" permitiendo al socio privado la autonomía funcional sobre las decisiones de operación.⁶⁴

iv) Entidades que tienen características tanto del *Cong Sa* como del *Chu Sik Hue Sa* y otras entidades. Cinco entidades tienen la doble carac-

⁶⁰ Jones, *Public Enterprise and Economic Development*, *op. cit.*, *supra*, notas 53, p. 157.

⁶¹ Ley No. 1567, reformada el 16 de diciembre de 1963.

⁶² Jones, *Public Enterprise and Economic Development*, *op. cit.*, *supra*, nota 53, p. 163.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*, p. 164.

terística del *Cong Sa* y del *Chu Sik Hue Sa*. Estas entidades fueron creadas por decreto legislativo.⁶⁵

Federaciones cooperativas tales como la Asociación Cooperativa Agrícola Nacional⁶⁶ y la Federación Central de Cooperativas de Pescadores⁶⁷ caen también dentro de la categoría genérica de la empresa pública. Sus actividades comerciales son substanciales. El gobierno controla estas cooperativas federadas por medio de nombramientos (*power of appointment*).

3. La empresa pública y sus órganos de control

La empresa pública y sus órganos de control podrán ser observados desde los aspectos ejecutivo, legislativo y judicial.

i) *Control ejecutivo*. Las prácticas legales coreanas en el campo del control ejecutivo sobre las empresas públicas son bastante extensas. Quizás, sería útil concentrarnos en cinco medios de órganos de control.

a) *El ministro competente*. La autoridad principal del control de funcionamiento sobre las empresas públicas la tiene el "ministro competente". La designación de éste en relación con una empresa pública puede encontrarse en los estatutos constitutivos o en el decreto legislativo que los fundamenta. El ministro tiene poder efectivo de nombramiento respecto a los funcionarios de la compañía como el presidente, los directores y el auditor. Después que ha sido nombrado el presidente u otro funcionario principal, generalmente se mencionan explícitamente los poderes de la intervención ministerial. Un estatuto constitutivo típico puede contener artículos tales como quién está facultado nombrar un presidente, y por recomendación de quién.⁶⁸ El vicepresidente y los directores son nombrados generalmente por el ministro competente, a recomendación del presidente de la compañía. El auditor es nombrado por el ministro competente. Los estatutos básicos subordinan usualmente a la compañía a la supervisión del ministro competente, y éste puede ordenar que la compañía ". . . enmiende los artículos constitutivos, las reglas y los estatutos de los métodos para llevar a cabo el funcionamiento. Y puede dar otras órdenes cuando se consideren necesarias respecto al funcionamiento o a la situación de las propiedades de la compañía". Conforme a este estatuto, el ministro competente está autorizado a ". . . ordenar a la compañía que

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ Ley Nacional de Asociaciones Cooperativas Agrícolas, Ley No. 2577, reformada el 5 de marzo de 1973.

⁶⁷ Ley de la Federación Central de Cooperativas de Pescadores, Ley No. 2578, reformada el 5 de marzo de 1973.

⁶⁸ Por ejemplo, el artículo 11 de la Ley Bancaria de Exportación e Importación de Corea, Ley No. 3022, reformada el 19 de diciembre de 1977.

informe o presente información importante respecto a sus operaciones o sus propiedades, o puede ordenar a los funcionarios que inspeccionen su funcionamiento, su estado o sus propiedades, libros y archivos, documentos u otros materiales".⁶⁹

Día a día el ejercicio de los poderes ministeriales de control del funcionamiento de las empresas públicas está delegado en los burócratas.

b) *El Ministro de Planeación Económica y el Ministro de Finanzas.* El presupuesto y la contabilidad son responsabilidades de la empresa pública, ya sea departamental, legislativa o mixta. Para cumplir con estas responsabilidades, se promulgaron dos clases de estatutos y los decretos que los reglamentan. Éstas fueron la Ley de Administración de las Empresas con Participación Estatal⁷⁰ y la Ley de Presupuesto y Contabilidad para las Empresas con Participación Estatal.⁷¹ Los presupuestos para las empresas gubernamentales y los *Cong Sas* son sometidos por medio del ministro competente al Consejo de Planeación Económica. El consejo examina los presupuestos y los documentos relativos, y hace recomendaciones para su ajuste. La aprobación final de estos presupuestos la da el presidente de la República, en vez de ser la legislatura. Los estatutos exigen que una cuenta final de las dependencias oficiales sea sometida al Ministro de Finanzas,⁷² en tanto que las empresas de participación estatal deben informar a la dependencia de administración de propiedades del gobierno del mismo ministerio.⁷³ A la legislatura se le pide que apruebe el estado final de cuentas, pero esto no es de importancia capital.

No existen procedimientos especiales para la presupuestación y contabilidad de las empresas "mixtas" excepto en que los informes financieros son sometidos al Ministro de Finanzas.

c) *Comité de las Inversiones del Gobierno.* El comité tiene la responsabilidad de coordinar las actividades de las empresas de participación estatal y de las compañías de capital mixto.⁷⁴ El comité se compone de nueve miembros, con el viceministro asistente de finanzas para la administración de los ingresos, actuando como presidente, y también de representantes de diversos ministerios. Este comité estudia los asuntos relativos al mejoramiento de la administración, cuestiones relacionadas con la auditoría final, y otros temas

⁶⁹ *Id.*, Artículo 39.

⁷⁰ Ley No. 2827, reformada el 31 de diciembre de 1975.

⁷¹ Ley No. 1567, *supra*, nota 61.

⁷² Jones, *Public Enterprise and Economic Development*, *op. cit.*, *supra*, nota 53, p. 172. Ver, también, S. K. Lee, *Shin Heng Jung Pob Non*, II, Pob Mon Sa, Seúl, 1976, pp. 129-30.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ Artículo 4, Ley de Administración de las Organizaciones de Participación Estatal, *supra*, nota 70.

que los ministros competentes envían al comité para su análisis. El comité representa un útil foro para el intercambio de ideas acerca de problemas comunes. El Ministro de Finanzas tiene el deber de notificar al ministro competente y al presidente de la empresa con participación estatal de los asuntos resueltos por el comité.⁷⁵

d) *Consejo de Auditoría e Inspección*. El consejo de auditoría e inspección fué creado en cumplimiento de la Constitución de la República.⁷⁶ Éste informa directamente al presidente de la República. Conforme a los estatutos en vigor, el consejo tiene el poder de investigar a:

Aquellas compañías en las que más de la mitad del capital pertenece al gobierno o a una corporación autónoma local.

Las cuentas de los que son ayudados directa o indirectamente por el Estado o por un organismo local autónomo (vía subsidio, incentivo, ayuda o préstamo).

Las cuentas de los organismos que han sido establecidos de conformidad con las leyes distintas al código civil o al código mercantil y de los cuales todo el personal o los gerentes han sido nombrados o aprobados por el Estado o por un organismo local autónomo.⁷⁷

El consejo tiene una autoridad estatutaria bastante extensa sobre las empresas públicas.

e) *Compañías tenedoras (Holding)*. Ocho compañías públicas coreanas tienen subsidiarias, sin embargo, cuatro de éstas son, o bien actividades directamente relacionadas, o simplemente son "compañías de papel", concebidas para evitar las restricciones legales impuestas en las actividades de las compañías matrices. La más grande de las compañías tenedoras coreanas es el Banco de Desarrollo de Corea (BDC).⁷⁸ Por naturaleza, el BDC es una institución de desarrollo y está por lo tanto en posición de controlar o influenciar materialmente la administración de una empresa pública subsidiaria por medio de su departamento de acciones. Las operaciones de los bancos están reguladas por la Ley de Acciones del BDC que autoriza a éste a controlar la contabilidad, el funcionamiento y el presupuesto de las empresas públicas en las que el BDC tiene más de un 50% de participación.⁷⁹

⁷⁵ Artículos 3-7, Decreto Reglamentario, Ley de Administración de las Organizaciones de Participación Estatal, Decreto Presidencial No. 8862, reformado el 16 de febrero de 1978.

⁷⁶ Artículos 71-74.

⁷⁷ Artículo 23, Ley del Consejo de Inspección y Auditoría, Ley No. 2446, reformada el 25 de enero de 1976.

⁷⁸ Jones, *Public Enterprise and Economic Development op. cit., supra*, nota 53, pp. 172-3

⁷⁹ *Id.*, pp. 174-5.

En esta forma, la BDC combina los papeles que desempeñan por separado en las empresas públicas el ministro competente, el Ministro del Consejo de Planeación Económica y el Ministro de Finanzas. Sin embargo, este poder concentrado está debilitado legalmente por una organización que toma las decisiones, el Comité de Administración de Acciones compuesto de seis ministros, el gobernador del BDC y dos personas nombradas por el Ministro de Finanzas. Se ha informado que el comité no está funcionando actualmente.⁸⁰

ii) *Control legislativo.* El ejercicio del control legislativo de las empresas públicas es de naturaleza indirecta. Teóricamente, la legislatura debería estar en posibilidades de vigilar el gasto del dinero de los impuestos que subsidia a las empresas públicas. En realidad, podría controlar a las empresas públicas en tres formas. Primera, la legislatura puede ejercer su poder para promulgar leyes para crear o abolir empresas públicas. Segunda, la legislatura puede preguntar al Primer Ministro, a los miembros del gabinete y a la Asamblea Nacional asuntos relacionados con empresas públicas. Tercera, la legislatura está autorizada para conocer los informes anuales del consejo de auditoría e inspección relacionados específicamente con el cierre de las cuentas de ingresos y gastos.⁸¹

iii) *Control judicial.* Una empresa en cualesquiera de las formas de empresas públicas puede estar sujeta a litigio, dependiendo del tribunal donde se inicie y de otros detalles formales; llamando así al control judicial. En general, las dependencias oficiales y las empresas públicas podrían estar sujetas a la Ley de Procedimientos de Litigio Administrativo.⁸² Esto significa que la primera instancia del juicio será a nivel del tribunal de apelaciones. Por otra parte, las empresas mixtas pueden ser demandadas de conformidad al Código de Procedimientos Civiles.

4. *Empresa pública y su control interno.*

i) *Los órganos decisorios en la administración.* Cuando un *Cong Sa* es creado, su ley constitutiva establece la constitución del consejo. El tamaño de éste puede diferir de una empresa a otra. Sin embargo, los poderes de nombramiento del consejo de directores y de los administradores a nivel superior son estatutarios. Generalmente, el presidente es nombrado por el ministro competente o por el presidente de la República. El director ejecu-

⁸⁰ *Id.*, p. 173.

⁸¹ Artículo 73 de la Constitución; Artículos 21-22 de la Ley del Consejo de Inspección y Auditoría, *supra*, nota 77.

⁸² Ley No. 1339, reformada el 2 de mayo de 1963.

tivo (o vicepresidente), los demás directores y un auditor son nombrados por el ministro competente a recomendación del presidente. Los nombramientos son generalmente por un plazo fijo, así que, en vista del tiempo de familiarización y los retrasos naturales motivados por el cambio, sólo hay una pequeña oportunidad de que el éxito sea reconocido. En el caso de las empresas públicas organizadas como empresas con participación estatal y registradas en cumplimiento del código mercantil, la composición del consejo de directores está determinado por las disposiciones pertinentes de los códigos civil⁸³ y mercantil.⁸⁴ Generalmente los nombramientos de los consejos se efectúan por medio de elecciones entre los accionistas que en el caso de las compañías con 100% de acciones pertenecientes al gobierno, equivale, en la práctica, al nombramiento gubernamental. En el caso de las empresas gubernamentales, usualmente no hay un consejo de directores preciso. Las tareas que el consejo lleva a cabo en una empresa autónoma son divulgadas a través de los ministros competentes. Existe un control de la legislatura sobre sus actividades por medio de una contabilidad ministerial bastante detallada. Con la excepción de las instituciones financieras y las dependencias oficiales, según un estudio que se hizo, una parte desproporcionada de los puestos superiores de administración es lograda lateralmente, a través del ejército o de la burocracia.⁸⁵ Esta forma de ingreso a los principales puestos de administración, por ejemplo, directores y auditores, evita que el personal técnico y administrativo sea ascendido.

ii) *Relaciones laborales en las empresas del sector público.* Según la Constitución de la República, el derecho a la acción colectiva de los empleados públicos y de los empleados que prestan sus servicios en el gobierno estatal y local, empresas autónomas manejadas por el gobierno, entidades públicas, u otras empresas que tienen un importante impacto en la economía nacional puede ser restringido o negado, según lo dispone la ley.⁸⁶ Un método para resolver disputas en que están involucradas empresas de interés público está estipulado en la Ley para Solucionar Conflictos Laborales de 1963.⁸⁷ Esta define a las empresas de interés público y especifica los procedimientos obligatorios de arbitraje.⁸⁸ También faculta al Ministro de Salud y Asuntos Sociales para decidir algún ajuste de emergencia cuando surge una disputa relacionada con una empresa de interés público.⁸⁹ El movimiento sindical

⁸³ Ley No. 2200, reformada el 18 de junio de 1970.

⁸⁴ Ley No. 1212, reformada el 12 de diciembre de 1962.

⁸⁵ Jones, *Public Enterprise and Economic Development*, *op. cit.*, *supra*, nota 53, pp. 179-80.

⁸⁶ Artículo 29.

⁸⁷ Ley No. 2707, reformada el 24 de diciembre de 1974.

⁸⁸ Artículo 30.

⁸⁹ Artículo 40.

laboral en Corea está en una etapa de desarrollo. Un investigador presentó nueve estudios de casos de conflictos laborales. Dos de estos involucraban a empresas públicas y fueron solucionados (si no a satisfacción de los simpatizadores del sindicato, cuando menos sí en una forma que otorgaba beneficios substanciales a los trabajadores, y antes de que se llegara a la huelga).⁹⁰ Las disputas laborales, especialmente en el sector público, tienen dificultades, primero debido a la actitud de estructuras de control hacia las relaciones laborales armónicas. Segundo, los que están en la administración de la empresa pública tienden a tener una mentalidad caracterizada por una aversión a los riesgos, un rasgo común en los burócratas.

iii) *Salarios e incentivos.* Todos los empleados de las dependencias oficiales son empleados públicos, y los empleados de las empresas públicas tienen una categoría similar. Los que están empleados en las compañías de capital mixto son ciudadanos comunes. En términos monetarios, esto significa que las agencias administrativas están restringidas a escalas fijas de salarios del gobierno, mientras que las otras dos formas pueden competir por personal en el mercado y varios sobresueldos pueden administrarse flexiblemente. La importancia relativa de los incentivos pecunarios y de los no pecunarios varía según la clase de destreza implicada. Para el personal técnico experto, pueden dominar las cuestiones monetarias. La conversión en 1973 del Sistema Nacional de la Radiodifusión de una dependencia oficial a una empresa pública se debió principalmente a su incapacidad de competir con el sector privado para obtener ingenieros o locutores.⁹¹

iv) *Fijación de precios.* Los precios están controlados principalmente por el Consejo de Planeación Económica.⁹² La forma en que se fijan estos precios y el efecto resultante, así como la eficiencia social en este sector son aspectos muy importantes. No existe una política general para la fijación de precios en la empresa pública, por ejemplo: costos marginales, punto de equilibrio o costos actuales, la ganancia "normal" del capital, etcétera. En su lugar, los precios son fijados en una base *ad hoc* según opinen los funcionarios interesados de las circunstancias actuales y las políticas nacionales. Como resultado, las prácticas de la fijación de precios han variado mucho en las empresas durante un periodo dado. Se requiere un análisis detallado para tratar con justicia la complejidad de esta cuestión. Las decisiones de la fijación de precios se hacen fuera del sector de las empresas públicas por razones independientes al sector administrativo.⁹³ Tomemos el caso de los

⁹⁰ Jones, *Public Enterprise an Economic Development, op. cit., supra*, nota 53, p. 197.

⁹¹ *Id.*, p. 161.

⁹² *Id.*, p. 192. Ver, también, G. T. Brown, *Korean Pricing Policies and Economic Development in the 1960's*, Baltimore, John's Hopkins University, 1973, pp. 52, 53, 62.

⁹³ *Id.*

fertilizantes, que es producido y distribuido por las empresas públicas. El Consejo de Planeación Económica fija tanto el precio de distribución para el campesino como el precio de transferencia del producto al distribuidor. Para ser más específicos, las compañías de fertilizantes deben vender toda su producción a la Federación Cooperativa Agrícola Nacional (FCAN) que también es la única importadora y vendedora al mayoreo. Aquí no aplica el análisis tradicional del monopolio privado, puesto que la FCAN es también una empresa pública, la cual es controlada sin equidad. Los precios del mercado en todos los niveles son fijados por el gobierno, lo mismo que sus suministros, así que todo el mercado está completamente regulado.

Otro caso es la fijación de precios del grano por el gobierno. La oficina coreana de administración del grano es la designada para estabilizar los precios y alentar la producción doméstica. El motivo de esto es el riesgo y la incertidumbre. La meta de funcionamiento es la de comprar y vender para mantener una reserva, que se mantenga constante a pesar del clima y que permita tendencias de precio estable.

v) *Impuestos y subsidios.* De conformidad con los estatutos existentes, la empresa gubernamental y las empresas públicas (como frecuentemente se especifica en los estatutos constitutivos) no están sujetas al pago de impuestos.⁹⁴ Las principales empresas públicas coreanas tienen números negros, eliminando así la necesidad de un subsidio gubernamental. La dependencia del monopolio (tabaco y *ginseng*) y los servicios de correos, teléfonos y telégrafos son autosuficientes. Los ferrocarriles, y el Fondo de Administración del Grano (FAG) son los generadores de grandes pérdidas entre las empresas del sector público. Es política coreana la de mantener las tarifas por abajo del costo (tanto para pasajeros como para carga). Los ingresos de operación sólo cubren el 80% de los costos. Se calculó que el déficit de 1978 fue de cerca de \$ 125 millones de dólares.⁹⁵ El FAG es un vehículo para subsidios agrícolas. Compra granos a precios establecidos por el gobierno, por ejemplo, el arroz está a un precio muy por abajo del precio mundial. En 1976, el Fondo Monetario Internacional (FMI) calculó que el déficit del FAG era de \$ 368 millones de dólares.⁹⁶ Este disminuyó en 1977 a cerca de \$ 270 millones de dólares, pero volvió a elevarse en 1978.⁹⁷ La Federación Cooperativa

⁹⁴ Artículo 1, Ley de Impuestos a las Empresas, Ley No. 2686, reformada el 21 de diciembre de 1974; Artículo 24, Ley Coreana de las Compañías Habitacionales, Ley No. 3142, reformada el 5 de diciembre de 1978. Ver, también, la Ley Control de la Disminución y Exención de Impuestos, Ley No. 2891, marzo 31 de 1976.

⁹⁵ "Business, Public Sector Enterprise", *op. cit.*, *supra*, nota 1. p. 56.

⁹⁶ *Id.*, p. 57.

⁹⁷ *Id.*

Agrícola Nacional perteneciente al gobierno, que maneja los subsidios a los fertilizantes, tuvo un déficit de \$ 65 millones de dólares en 1978.⁹⁸

El prorrateo de los subsidios gubernamentales es administrado por medio de la Ley de Administración de los Subsidios.⁹⁹

IV. INDONESIA

1. *Introducción*

Los holandeses establecieron compañías gubernamentales conforme a la *Indische Comptabiliteits Wet* (ICW) de 1925 (Ley de Contabilidad de las Indias) que reglamentaba las responsabilidades financieras de las empresas públicas.¹⁰⁰ En 1927, el reglamento llamado *Indische Bedrijven Wet* (IBW), (Ley de Empresas de las Indias) fue promulgado. Éste estipulaba dos tipos de empresa: las empresas gubernamentales sujetas solamente al IBW y empresas gubernamentales sujetas tanto al IBW como al ICW.¹⁰¹ Antes de la independencia indonesia, 20 compañías estaban sujetas al IBW, operando en áreas tales como las casas de empeño, sal, sosa, carbón, minas de estaño, vacunas y sueros, electricidad, correos y telecomunicaciones, plantaciones e instalaciones portuarias. Después de la independencia estas 20 corporaciones continuaron siendo controladas por el IBW pero fueron nacionalizadas y dirigidas por el gobierno indonesio.¹⁰²

La filosofía económica formulada en la Constitución de 1945 también estableció la creación de las empresas estatales. La Constitución de 1945 hace referencia a los elementos básicos de la economía en la siguiente forma.¹⁰³

1. La economía indonesia debería funcionar por el esfuerzo colectivo y unificado de la comunidad;
2. Las ramas de producción que son importantes para el estado y afectan el bienestar del pueblo deberían ser controlados por el gobierno; y
3. Hasta el límite máximo posible, la tierra y el agua y los recursos naturales dentro de ellas deberían estar bajo el control del Estado para ser usados en beneficio del pueblo.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Artículo 2, Ley No. 1431, noviembre 1 de 1963.

¹⁰⁰ Praseyta & Hamilton, "The Regulation of Indonesian State Enterprises", en Centro Jurídico Internacional, Ed., *Law and Public Enterprise in Asia*, Nueva York, Praeger Publishers, 1976, p. 147.

¹⁰¹ Ker Sin Tze, *Public Enterprise in Asean*, *op. cit.*, supra nota 1, p. 11.

¹⁰² Praseyta & Hamilton, *op. cit.*, supra, nota 100, p. 148.

¹⁰³ Artículo 33.

En 1958 todas las compañías en Indonesia propiedad de holandeses fueron nacionalizadas para acelerar la realización del programa económico del gobierno como fue delineado en el manifiesto político del 17 de agosto de 1959.¹⁰⁴ Estipulaba, entre otras cosas, que el aparato de producción y distribución fuera reconocido y dirigido hacia la ejecución del artículo 33 de la Constitución. Las empresas que se establecieran, aparte de las cooperativas, conforme a este artículo revitalizado, debían estar dentro de cualesquiera de las siguientes categorías:¹⁰⁵

1. Empresas totalmente estatales que exploten los recursos naturales de la tierra, el agua, la energía hidráulica, los bosques, etcétera.
2. Las empresas totalmente estatales que dirigen la producción vital para el Estado o para la vida del pueblo;
3. Las empresas estatales que llevan a cabo a todos los otros proyectos vitales en concordancia con la política del gobierno; y
4. Otras empresas que no correspondan al artículo 33, cláusulas (2) y (3), y que pueden ser privadas o mixtas (gobierno e iniciativa privada). Pero, las compañías debían ser "reinstrumentadas" para ponerlas dentro del marco de este artículo que refleja la economía socialista indonesia.

En 1960 el gobierno promulgó la Ley No. 19/1960 que reglamentaba todas las compañías gubernamentales existentes incluyendo tanto a las compañías recientemente nacionalizadas como a las que funcionaban bajo el IBW y el ICW. El estatuto estaba destinado a crear uniformidad entre las compañías públicas para que pudieran coordinarse mejor e integrarse al programa de desarrollo indonesio.¹⁰⁶

En 1969, la Ley No. 9/1969, dividió tanto a las empresas gubernamentales existentes como a las futuras en tres categorías: *Perusahaan Jawatan (Perjan)*, que significa dependencia oficial, *Perusahaan Umum (Perum)*, que corresponde a la empresa pública y *Perusahaan Perseroan (Persero)* que significa compañía estatal de responsabilidad limitada. Según una fuente, había 233 compañías estatales. Sin embargo, varias de estas compañías fueron consolidadas y reorganizadas, y el número total se redujo a 134 en abril de 1969. Posteriormente el número se redujo todavía más.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, *op. cit., supra*, nota 1, pp. 20-1.

¹⁰⁵ *Id. Ver*, también, R. Fabrikant, "Pertamina: A National Oil Company in a Developing Country", en Centro Jurídico Internacional, ed., *Law and Public Enterprise in Asia*, Nueva York, Praeger Publishers, 1976, p. 230.

¹⁰⁶ Prasetya & Hamilton, *op. cit., supra*, nota 100, p. 149.

¹⁰⁷ *Id.*

2. Control gubernamental

La política actual del gobierno se encuentra en la Ley No. 9/1969 que señala: "El papel del gobierno dentro de la economía debería enfatizar más la supervisión de la dirección de la actividad económica en vez de controlarla".¹⁰⁸ Este nuevo rumbo de la empresa estatal indonesia ha eliminado el status de favoritismo hacia la empresa gubernamental. Ésta, ya sea en forma de compañías estatales o de empresas públicas, debe competir abiertamente con sus equivalentes privadas sin ninguna protección o prioridad especial. Las propuestas para obtener contratos del gobierno se hacen basándose en la calidad de la obra y en la suma de la licitación en lugar de la afiliación al gobierno.

En lo referente al control gubernamental de las empresas públicas, el Ministro de Finanzas juega el papel más importante en virtud de la Ley No. 9/1969 que inició la reorganización estatutaria en gran escala. La Ley No. 9 cambió la mayoría de las empresas estatales del sector público al privado. El control de las empresas estatales individuales fue cambiado de los ministros técnicos al Ministro de Finanzas. La arrogación de jurisdicción por el Ministro de Finanzas tenía por objeto centralizar y estandarizar el control sobre las empresas estatales, y subrayar el nuevo énfasis acerca de las ganancias y la eficiencia.

Cada una de las tres clases de empresa pública indonesia está sujeta a un control diferente, requiriendo por lo tanto una explicación por separado.

i) *Perjan*. Casi todos los *Perjans* proporcionan servicios públicos o instalaciones vitales para el bienestar público porque el servicio o las instalaciones pueden ser proporcionadas en forma más eficiente por un monopolio gubernamental, o porque la inversión de capital requerida es mayor que lo que una empresa privada puede o quiere otorgar. La naturaleza e importancia de los servicios e instalaciones públicas que deben proporcionarse exigen el uso de medidas protectoras y de subsidios gubernamentales si es necesario. Los *Perjans* funcionan esencialmente como instituciones gubernamentales para fines internos pero están generalmente considerados sujetos al derecho público respecto a las relaciones contractuales u otras con terceros que no sean empresas gubernamentales, y que estén relacionadas con la protección del interés público. Debido a que los *Perjans* están considerados como subdivisiones administrativas del gobierno, todas las relaciones entre estos y otras instituciones gubernamentales, incluyendo el ministerio bajo el cual funcionan los *Perjans*, están regulados por el derecho administrativo. Si la legislación que lo crea o regula así lo estipula, puede ser considerado como una

¹⁰⁸ *Id.*, pp. 153-4. La Ley No. 9/1969 no incluye a los bancos del gobierno, PN Pertamina (empresa estatal del petróleo y minas) ni a las empresas regionales.

empresa privada en lo referente a cualquier contrato o agravio con terceros no gubernamentales, y por lo tanto está sujeto al derecho privado civil. En ausencia de medidas legislativas específicas para la aplicación del derecho privado, las transacciones entre los *Perjans* y terceros no gubernamentales estarán regulados por el derecho público. Los ingresos y los gastos de estas empresas están incluidos en el presupuesto nacional. Una partida especial por separado en el presupuesto nacional se hace para revelar las pérdidas de operación de cualquier *Perjans* y que el gobierno debe compensar. Tales subsidios están considerados como préstamos a estos por los que se cobran intereses.¹⁰⁹

ii) *Perum*. La clase *Perum* de las empresas públicas no está claramente definida y no se explica en los estatutos ni reglamentos que la fundamentan. Parece que aunque algunas *Perums* funcionan dentro de la producción y el mercado y no han sido transformadas en *Perseros* debido al potencial limitado de ganancias, la gran mayoría de las empresas *Perum* están proporcionando importantes servicios públicos e instalaciones, que, antes de 1958, eran proporcionados por algunas compañías privadas holandesas de responsabilidad limitada. Como política, el gobierno prefiere que estas empresas de servicios e instalaciones públicas continúen funcionando conforme a la Ley No. 19/1960 como *Perums*, supervisión y control gubernamental en vez de convertirlas en *Perseros* para obtener utilidades. En general, la supervisión de una *Perum* es a través de un ministro del gobierno. El control ejecutivo del funcionamiento es delegado en el *Direski*. Sin embargo, el patrón del control gubernamental y los órganos internos de control carecen de uniformidad.¹¹⁰

Un sistema de estatutos fueron creados para PN *Pertamina* debido a su importancia vital, tanto en términos del consumo doméstico de petróleo así como su importancia como fuente de ingresos del gobierno. Los estatutos de la *Pertamina* la definen como una entidad legal (*Badan Hukum*), sin aclarar exactamente el significado de ese término.¹¹¹ Internamente, la *Pertamina* debe adaptarse al derecho administrativo; externamente, en sus relaciones con terceros puede estar dentro de la jurisdicción del derecho civil. No son las características de las partes las que hacen aplicable el derecho civil, sino la naturaleza de la propia transacción. Si una transacción está relacionada con la salvaguarda o protección del interés público, entonces estará regida por el

¹⁰⁹ *Id.*, p. 164.

¹¹⁰ Un buen ejemplo lo constituye PN *Pertamina*. Ver, también, Sardjono, "Coordination of Public Enterprises: Country Study for Indonesia", Abu Sharaf H. K. Sadique, ed., *Public Enterprise in Asia: Studies on Coordination and Control*, Kuala Lumpur, Asian Center for Development Administration, 1976, pp. 284-9.

¹¹¹ En lo referente a la historia de la legislación para las compañías petroleras en Indonesia, ver, R. Fabrikant, *op. cit.*, *supra*, nota 105, pp. 205-10

derecho público. Si, sin embargo, la relación entre las corporaciones públicas y privadas pertenece a las actividades que están normalmente dentro de la esfera del derecho privado, entonces la transacción debe regirse por la ley civil. Los estatutos relativos a *Pertamina* indican que todos los derechos mineros de petróleo y gas natural han sido confiados únicamente a ésta. Estos derechos están restringidos dentro del área de la minería.¹¹² Para hacer más expedita la exploración de los recursos de Indonesia, *Pertamina* tiene un status único en lo tocante a que se le permite establecer contratos de trabajo y contratos de participación en la producción con personas privadas. *Pertamina* debe cumplir con dos obligaciones hacia el gobierno. Primero, debe proporcionar y surtir todo el petróleo y gas natural para cubrir las necesidades del país. Segundo, debe servir como fuente principal de ingresos del gobierno.¹¹³ *Pertamina* está obligada a entregar al tesoro nacional lo siguiente: 60 por ciento de los ingresos netos de operación; 60 por ciento de las utilidades netas derivadas de todos los contratos de participación en la producción; y 100 por ciento de las utilidades provenientes de todos los contratos de trabajo.¹¹⁴ Debido a la pesada carga que estas obligaciones imponen a *Pertamina*, el gobierno ha concedido ciertas ventajas compensatorias. *Pertamina* está exenta del pago de impuestos por ingresos, importación y exportación. Hay tres instituciones que tienen un papel en la administración de *Pertamina*: el Ministerio de Minería cuya responsabilidad está en establecer la política de regulación, de mantenimiento y de control; los miembros del Consejo de Directores Administrativos, incluyendo al presidente-director, quien actúa como director ejecutivo de la empresa; y el Consejo Gubernamental de Supervisores (*Dewan Komisaris Pemerintah*) que sirve como intermediario entre el ministro y el Consejo de Directores Administrativos, representando al gobierno en la supervisión y puesta en ejecución de la política del gobierno. El Consejo de Directores Administrativos es responsable de la administración y del control de la empresa. Consiste de seis miembros, actuando uno de ellos como presidente-director. Las decisiones del Consejo son tomadas por acuerdo general. Si no se puede llegar a éste por medio de la discusión, entonces se vota. En caso de que la votación llegue a un empate, el presidente-director emite el voto decisivo. Tanto en los asuntos internos como en los externos, el funcionamiento de la empresa es llevado a cabo por el Consejo por medio del presidente-director.

El Consejo Gubernamental de Supervisores se compone de ministros que el Presidente considera que tienen una importante relación con el funcionamiento de *Pertamina*. Sus miembros permanentes incluyen al Ministro

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ Prasetya & Hamilton, *op. cit.*, *supra*, nota 100, p. 173.

de Minería, que actúa como presidente durante el término de su cargo como ministro; el Ministro de Finanzas, quien actúa como presidente delegado; y el presidente de *Bappenas* (*Badan Perencanaan Nasional*— Consejo Nacional de Planeación). El Presidente también puede nombrar, si es necesario, a otros dos ministros como miembros del consejo. Todos los miembros son, por lo tanto, nombrados y relevados por el Presidente y son responsables finalmente ante éste. La responsabilidad del Consejo Gubernamental de Supervisores es triple. Primero, define la política gubernamental general que debe ser llevada a cabo por la empresa a través del Consejo de Directores Administrativos. Segundo, supervisa la administración operativa del Consejo de Directores Administrativos. Tercero, si es necesario, puede proponer al gobierno las medidas que deberían tomarse para administrar la empresa en forma más eficaz. Está investido de autoridad para relevar de su cargo a cualquier miembro del Consejo de Directores Administrativos si considera que sus acciones van en detrimento de la empresa. Al representar la opinión del gobierno, el Consejo Gubernamental de Supervisores es el organismo de control y de decisiones políticas, supervisando la puesta en ejecución de dicha política por el Consejo de Directores Administrativos. Este último es responsable tanto ante el Ministro de Minería como ante el Consejo Gubernamental de Supervisores. En esta forma, el ministro tiene dos medios para dirigir la autoridad administrativa: primero, ordenando, como ministro; y segundo, a través del Consejo Gubernamental de Supervisores como su presidente. El Consejo de Directores Administrativos puede también considerarse responsable ante otros grupos. *Pertamina* está comprometida en la explotación, purificación, procesamiento y ventas de petróleo junto con la minería. Cualquier otra industria que se relacione con cualesquiera de estos campos de la actividad de *Pertamina* también puede presentar solicitudes al Consejo de Directores a través del Ministro de Minería. El Consejo de Directores Administrativos es responsable, en última instancia, ante el propio Presidente. Esto se debe a que los miembros del consejo son seleccionados y relevados por éste. En esta forma, el Presidente puede ejercer su influencia sobre el Consejo de Directores Administrativos por medio de sus ministros en el Consejo Gubernamental de Supervisores. Los estatutos de *Pertamina* se refieren a las relaciones entre el Ministro de Minería y el Consejo de Directores Administrativos, tal y como los regula el derecho público. Las leyes que rigen las otras numerosas relaciones en la estructura administrativa de *Pertamina* no se enumeran. Un examen de los estatutos indica, sin embargo, que las relaciones internas de *Pertamina* se rigen por el derecho público, debido a que la estructura y las líneas de la autoridad administrativa del Consejo de Directores Administrativos se asemejan más a las de una agencia administrativa gubernamental sujeta al derecho público que a las de una corporación autónoma independiente. Esta conclusión se apoya en los estatutos que regla-

mentan a *Pertamina*. Los miembros del Consejo de Directores Administrativos son nombrados por el Presidente entre candidatos designados por el Consejo Gubernamental de Supervisores por consulta con el Ministro de Minería; el Consejo de Directores Administrativos es responsable ante el Consejo Gubernamental de Supervisores y/o ante el Ministro de Minería en primer lugar, y es finalmente responsable ante el Presidente directamente. Este último puede relevar a un director administrativo en cualquier momento si su conducta es contraria a los intereses del gobierno; debe obtenerse la aprobación del Presidente antes de cualquier expansión de las operaciones; los plazos de los contratos de producción de participación negociados por *Pertamina* con terceros, ya sean nacionales o extranjeros, están sujetos al acuerdo del Presidente antes de que el contrato sea válido; y *Pertamina* puede emitir obligaciones para obtener el necesario capital circulante adicional sólo si lo autoriza un reglamento del gobierno.¹¹⁵

iii) *Persero*. *Persero* es una compañía de responsabilidad limitada que es propiedad total o parcial del gobierno.¹¹⁶ Los estatutos autorizan al gobierno indonesio a participar en actividades mercantiles por medio de cualquier compañía de responsabilidad limitada cuyas acciones pertenecen al gobierno en su totalidad o son controladas por éste, o bien sólo parte de las acciones son propiedad del gobierno o él las controla, quedando el resto de las acciones en manos de ya sea personas privadas indonesias o extranjeras. El gobierno tiene poder por estatuto para invertir conjuntamente con personas privadas en cualquier compañía de responsabilidad limitada, ya sea preexistente o establecida por él.¹¹⁷

La participación del gobierno en la administración de las *Perseros* es compleja. La Ley No. 9/1969 está redactada para permitir a las *Perseros* ser administradas como empresas privadas. Sin embargo, debido a que los fondos del gobierno se están invirtiendo, éste ha conservado ciertas protecciones para asegurar tanto su control de estas empresas como la observación de la política gubernamental en la administración, especialmente en las pertenecientes a terceros que no forman parte del gobierno.¹¹⁸

Si el capital de una *Persero* va a ser propiedad parcial del gobierno y otra parte de personas privadas, los artículos constitutivos deberán señalar que las acciones autorizadas de capital se dividan al menos, en acciones preferentes y comunes y el gobierno deberá controlar todas las acciones preferentes. Los artículos constitutivos deben redactarse también para incluir las siguientes diferencias entre las acciones preferentes y las comunes, lo que

¹¹⁵ *Id.*, pp. 173-5; R. Fabrikant, *op. cit.*, *supra*, nota 105, pp. 210-212.

¹¹⁶ Sardjono, *op. cit.*, *supra*, nota 110, pp. 284-9.

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*

garantiza el control de los accionistas preferentes: (1) únicamente los accionistas preferentes pueden señalar candidatos a los puestos de director administrativo (*Direksi*) o *Dewan Komisaris*; (2) en caso de que se aumente el capital, los accionistas preferentes tendrán derecho de prioridad para suscribir las acciones del capital aumentado; y (3) la acción afirmativa de los consejos de accionistas requiere tanto un voto de mayoría de todos los accionistas preferentes.¹¹⁹ Los reglamentos del gobierno ordenan que en caso de que todas las acciones de una compañía de responsabilidad limitada estén en manos del gobierno, los artículos constitutivos deben estipular que los *Komisaris* y los *Direksi* serán nombrados directamente por el único accionista (el gobierno). Los artículos de las *Perseros* propiedad total del gobierno están redactados generalmente para adecuar sin enmiendas cualquier futuro cambio en la política gubernamental que pudiera ordenar la venta de parte de las acciones de capital a personas privadas, estableciendo así los mismos procedimientos para el nombramiento y elección de *Komisaris* y *Direksi* como una *Persero* de propiedad parcial de personas privadas.¹²⁰ Antes de diciembre de 1973, los reglamentos del gobierno delegaban en el Ministro de Finanzas la autoridad para votar por todas las acciones pertenecientes al gobierno en las empresas *Persero*. En consecuencia, en las *Perseros* propiedad total del gobierno el Ministro de Finanzas nombraba tanto a los *Komisaris* como a los directores. En caso de que las personas privadas fueran dueñas de una parte del capital nominal en acciones, el Ministro de Finanzas nombraba a los candidatos que iban a ser examinados en la asamblea general de accionistas. Además, si las operaciones comerciales de una *Persero* caían dentro de la esfera de responsabilidades de otros ministros técnicos, el Ministro de Finanzas tenía que tomar en cuenta sus nombramientos en la selección de *Komisaris* y directores. Los ministros técnicos también tenían la responsabilidad de supervisar y asesorar día a día las operaciones técnicas de las *Perseros*.¹²¹ Las Instrucciones Presidenciales No. 11/1973 modificaron estos procedimientos y disponen que, además de supervisar y asesorar acerca de las operaciones técnicas, los ministros técnicos también tendrán la autoridad exclusiva para nombrar candidatos para *Komisaris* y directores administrativos. El Ministro de Finanzas tiene el poder limitado de veto en la selección de estos candidatos y únicamente puede pedir a los ministros técnicos que nombren nuevos candidatos en caso de que estuviera en desacuerdo con los candidatos presentados. Aunque teóricamente el Ministro de Finanzas todavía vota en la asamblea general de accionistas, esto es solamente un formalismo. Como los *Komisaris* y *Direksi* son nombrados en realidad por los

¹¹⁹ Prasetya & Hamilton, *op. cit.*, *supra*, nota 100, p. 167.

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Id.*, p. 169.

representantes de los ministerios técnicos, éstos controlan actualmente las operaciones diarias y la política a seguir de las *Perseros*.¹²² Es importante señalar que en la candidatura y el nombramiento del director y de los *Komisaris*, el gobierno está actuando no en su calidad de gobierno sino más bien en su calidad de accionista. La situación del gobierno es la misma que la de cualquier otro sujeto al derecho privado. El gobierno, por lo tanto, asegura su control al retener al menos una mayoría de todas las acciones importantes así como las preferentes. Los reglamentos del gobierno estipulan que los individuos propuestos y nombrados como *Komisaris* y directores deberán ser profesionistas en administración de empresas teniendo tanto los conocimientos técnicos y administrativos como experiencia. El nombramiento para estos puestos no puede basarse en el rango dentro del servicio al gobierno ni en relaciones e influencia con el gobierno.¹²³

3. Control interno

Los mecanismos de control interno y sus procedimientos relacionados con los *Perjan* y los *Perum* (haciendo mención específica de *Pertamina*) fueron presentados antes. En esta parte, se discutirán la organización y la estructura administrativa de las *Perseros* junto con aquellos asuntos en general como el status del personal de la empresa estatal, conflictos laborales e impuestos.

i) *Las perseros y su estructura de organización y administración.* El Código Mercantil estipula que existen tres grupos diferentes que pueden participar en la administración del *Persero*: los accionistas, los directores administrativos y, en algunos casos, un consejo especial de supervisores.¹²⁴ La asamblea general de accionistas incluye al cuerpo de dirección básica y que toma las decisiones políticas, elige a los *Direksi* o a los directores administrativos quienes son responsables del funcionamiento diario de la compañía. Los *Direksi* consisten generalmente de varios directores administrativos quienes deben actuar por acuerdo unánime. Los accionistas tienen la alternativa de delegar la responsabilidad administrativa en general y la autoridad en uno de los directores administrativos, mientras que los demás ocuparán puestos de asesoría y administración. Una vez que le ha sido delegada esta autoridad tiene el puesto de presidente-director o director principal. El *Komisaris Dewan* es elegido por los accionistas para representarlos. Esto no es obligatorio conforme al Código Mercantil, pero es común que los accionistas de

¹²² *Id.*

¹²³ *Id.*, p. 170.

¹²⁴ *Id.*, pp. 167-8.

las compañías de responsabilidad limitada lo hagan; los artículos de todas las empresas *Persero* estipulan su establecimiento. Esta representación puede cumplir con cualquiera o ambas de las siguientes funciones: (1) Con capacidad de supervisión únicamente, los *Komisaris* pueden revisar y examinar las decisiones administrativas de los directores administrativos a nombre de los accionistas, concediendo su aprobación o desaprobación, lo cual puede hacerse del conocimiento de los accionistas, o (2) alternativamente, los artículos constitutivos pueden señalar que los directores sólo tienen autoridad para efectuar las operaciones normales, y que en asuntos fuera de rutina específicamente mencionados, los directores deberán obtener primero la aprobación de los *Komisaris* o del consejo de supervisores. Tanto los directores como los *Komisaris* son elegidos por y responsables ante la asamblea general de accionistas.¹²⁵

ii) *Status de personal de la empresa estatal.* La escala de salarios, pensiones, y prestaciones del consejo de directores administrativos y de los empleados de las empresas estatales indonesias, a excepción de las *Perseros* y *Pertamina*, son generalmente fijados únicamente por el gobierno y estipulados en sus reglamentos. Las *Perseros*, por otra parte, se reglamentan exclusivamente por los estatutos aplicables generalmente a las compañías de responsabilidad limitada y las escalas de salarios se determinan por negociación sin reglamentación gubernamental. *Pertamina* está autorizada a establecer escalas de salarios y otras prestaciones basadas en la política del consejo de directores administrativos con aprobación del Consejo de Supervisores del Gobierno.¹²⁶

iii) *Conflictos laborales.* Para resolver las disputas laborales en el sector privado, lo que incluye a las empresas *Persero*, ha sido establecido un tribunal llamado Comisión para la Resolución de Conflictos Laborales (*Panitya Penselesaian Perselisihan Perburuhan*). Las decisiones de esta comisión son obligatorias para las partes. Sin embargo, en caso de que haya una disputa entre una empresa estatal distinta de una *Persero* y sus empleados, en especial un despido involuntario, parece ser que esta comisión no tiene jurisdicción. Los estatutos determinan únicamente que en caso de una disputa laboral en una empresa estatal, el Ministro de Trabajo deberá asesorar a las partes para llegar a un convenio satisfactorio. Si se llegara a un estancamiento, el representante local del Ministro de Trabajo sólo puede informarlo al ministro y la disputa se resolverá a nivel nacional por medio de negociaciones entre el Ministro de Trabajo con el ministro responsable del funcionamiento de la empresa estatal de que se trata.¹²⁷

¹²⁵ *Id.*, p. 168.

¹²⁶ *Id.*, pp. 175-6.

¹²⁷ *Id.*, p. 176.

iv) *Impuestos*. Antes de 1958, no se calculaban impuestos relativos a las operaciones de las empresas IBW. Después de la nacionalización de las empresas holandesas privadas en 1958, el gobierno mantuvo la exención de impuestos para estas empresas pero gravó a las empresas nacionalizadas con el mismo impuesto que tenían cuando eran empresas privadas. Posteriormente, cuando todas las empresas estatales fueron constituidas de una sola manera conforme a la Ley No. 19/1960, el gobierno promulgó simultáneamente un código de impuestos copiado de la legislación impositiva holandesa para las empresas privadas el cual hacía extensivo el mismo impuesto a todas las empresas *Perusahaan Negara*. Este código de impuestos continúa en vigor y todas las empresas estatales y privadas, a excepción de las *Perjans* y de *Pertamina*, tienen la obligación de pagar impuestos sobre las ganancias de las empresas. Las compañías estatales tienen la obligación de pagar tanto un impuesto a las empresas (impuesto sobre utilidades) así como a entregar el 55% de sus ganancias al tesoro nacional con una contribución para el desarrollo. La posibilidad de relevar a las empresas estatales de esta obligación ha sido discutida por el gobierno. Pero se ha llegado a la conclusión de que este impuesto no es una carga porque la transferencia del dinero se hace dentro del propio gobierno; las utilidades de una empresa estatal les son regresadas al gobierno que proporcionó la versión original de capital. También, por medio del uso del impuesto al gobierno está reabsorbiendo un porcentaje de las utilidades de la empresa estatal; evitando con ello el empleo inadecuado de dichas ganancias. Además, la necesidad de demostrar utilidades puede actuar como incentivo para trabajar con mayor eficiencia y competir más activamente con la iniciativa privada.¹²⁸

V. MALASIA

1. *Introducción*

El plan económico e industrial de Malasia está establecido por la Constitución Federal de 1957 que señala las bases legales para establecer empresas públicas. Ésta dicta que después que un comité de expertos haya hecho una recomendación y que posteriormente se haya consultado con el Consejo Nacional de Finanzas, con el Consejo Nacional de Tierras y con el gobierno de cualquier estado conciente, el *Yang di-Pertuan Agong* (el Órgano Supremo de la Federación) puede declarar las áreas como área de desarrollo.¹²⁹ En con-

¹²⁸ *Id.*, pp. 176-7.

¹²⁹ Artículo 92. Respecto al comentario en inglés de este artículo ver, Sheridan & Groves, *The Constitution of Malaysia*, Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1967, p. 135.

secuencia, el parlamento tendría el poder para implementar el plan por medio de una legislación. La Constitución también define el término de plan de desarrollo, como “un plan para el desarrollo, la mejora o la conservación de los recursos naturales de un área de desarrollo, la exploración de dichos recursos, o el aumento de los medios de trabajo en el área.”¹³⁰ En cumplimiento del mandato constitucional, el *Yan di-Pertuan Agong* protege “la posición especial de los malayos y asegura la reserva para ellos de puestos en el servicio público en la proporción que considere razonable”.¹³¹

La empresa pública en Malasia toma una de las tres formas tradicionales: departamentos gubernamentales, entidades constituídas por estatuto (entidades estatutarias) y compañías registradas controladas por el gobierno. La forma de departamento gubernamental para manejar una empresa pública, aunque es la más antigua, ha perdido popularidad frente a las otras dos formas legales. La forma de departamento gubernamental ya no será tomada en cuenta en este estudio.¹³²

¹³⁰ *Id.* Por ejemplo, la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano (*Perbadanan Pambangunan Bandar Act*) de 1971, y las Leyes del Decreto de Malasia 46, que tiene las siguientes funciones:

- “(a) promover y ejecutar proyectos en el área de desarrollo urbano para
- (i) el desarrollo, re-desarrollo, establecimiento, restablecimiento y habitación pública; y
 - (ii) las mejoras en el medio ambiente, los servicios, diversiones, circulación del tráfico, estacionamiento de vehículos, instalaciones recreativas y de la comunidad y otras mejoras públicas para fomentar la unidad nacional, la salud, la seguridad, la comodidad y el bienestar; y
- (b) para fomentar y ejecutar proyectos en el área de desarrollo urbano con el objetivo de lograr la distribución de oportunidades entre las diversas razas en el campo del comercio y la industria, la habitación y otras actividades, y
- (c) para transformar en programas de acción la política del gobierno para la reestructuración de la sociedad por medio del desarrollo”. Ver la parte II de la ley.

¹³¹ Artículo 153. Respecto a la definición de los malayos, ver Sheridan & Groves, *op. cit., supra, nota* VBT, p. VBR. Se informó que durante los próximos veinte años, Malasia tiene la intención de que los malayos y otros indígenas sean propietarios y administren el 30 por ciento de las actividades totales del comercio y la industria (“Business”: *The Economist*, CCLXVII, diciembre 4 de 1976, p. 145). Ver, también Ker Sin Tze, *Public Enterprise in Asean, op. cit., supra, nota* 1, p. 8. Existe un Consejo de Fideicomiso para los indígenas. (MARA) que proporciona préstamos a los contratistas indígenas. Ver, M. Soe, *The Law of Banking and Negotiable Instruments in Singapore and Malaysia*, Sin-apur, Quins, 1977, p. 362.

¹³² Esta forma de empresa pública debe presentar cuentas ante el Auditor General quien lleva a cabo “... todos los demás deberes y ejerce las funciones relativas a las cuentas de la Federación y los Estados y la contabilidad de las autoridades públicas y cuerpos que administran fondos públicos...” Sheridan & Groves, *id.*, pp. 147-8. Respecto a la definición de “autoridades públicas”, ver *id.*, p. 219.

Las corporaciones estatutarias, por otro lado, se utilizan cuando se intenta concentrar esfuerzos y recursos en actividades de desarrollo, tales como desmonte de tierras, el establecimiento de infraestructura, o cuando un sector particular de la actividad económica puede ser mejorado al proporcionársele medios de mercado, procesamiento, financiamiento e investigación. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales han establecido empresas públicas para diversos fines. Todos los estados han implantado Corporaciones Estatales de Desarrollo Económico (CEDE) para promover el desarrollo industrial, comercial y habitacional en estos.¹³³ Algunos tienen también Corporaciones Estatales de Desarrollo Agrícola.¹³⁴ La gran mayoría de las empresas han sido establecidas por el gobierno federal. Las corporaciones constituídas conforme a la ley estatal son financiadas por los gobiernos estatales. Sin embargo, el gobierno federal ha ayudado a las CEDE proporcionando préstamos para financiar sus productos.¹³⁵ Los fondos para el desarrollo son suministrados por el gobierno federal, ya sea, en forma de subvenciones o préstamos. Para reglamentar el establecimiento de corporaciones estatales responsables del desarrollo de áreas urbanas y rurales, el gobierno federal aprobó la Ley para la Constitución de Corporaciones en 1974.¹³⁶ Dicha ley exige que toda empresa pública estatal establecida conforme a ésta debe tener tres representantes federales en el consejo directivo y también que dichas corporaciones deben sujetarse a cualquier orden del Primer Ministro.¹³⁷

Un desarrollo reciente, digno de tomarse en cuenta, es el establecimiento del Ministerio de Coordinación de las Corporaciones Estatutarias. Fue creado en 1974 y debe coordinar y controlar las diversas empresas públicas que tienen como objetivo común la reestructuración de la sociedad. Además, se ha hecho cargo de la función especial de coordinar el trabajo de las diversas corporaciones estatales de desarrollo económico.¹³⁸

¹³³ Ker Sin Tze, *Public Enterprises in Asean*, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 8-9 En lo referente a las relaciones federales y estatales, ver, Sheridan & Groves, *The Constitution of Malaysia*, *op. cit.*, *supra*, nota 129, pp. 115-141. Este tipo de compañía es invariablemente utilizada donde se establece una empresa pública para que intervenga en las actividades normales del comercio o la industria, en co-participación o en competencia con empresas privadas y cuando el propósito es tener utilidades.

¹³⁴ C. Herbert, "The Organization and Management of the Public Enterprises in Malaysia", Centro Jurídico Internacional, *Law and Public Enterprise in Asia*, New York, Praeger Publishers, 1976, p. 299.

¹³⁵ *Id.* En el caso de las compañías de desarrollo regional, los costos de administración son compartidos equitativamente por los gobiernos federal y estatal.

¹³⁶ *Id.*, p. 300.

¹³⁷ *Id.* La Ley también faculta al gobierno federal a hacer cualquier concesión de fondos a una corporación estatal para que lleve a cabo sus funciones.

¹³⁸ Ker Sin Tze, *Public Enterprises in Asean*, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 22. Ver, también, Raja Mohd Affandi bin Raja Halim, "Coordination of Public Enterprises:

2. Empresas públicas y sus órganos de control

Como se señaló antes, las corporaciones estatutarias y las compañías gubernamentales serán explicadas para ejemplificar a las empresas públicas y a sus organismos de control en Malasia.

i) *Corporaciones estatutarias.* En lo que se refiere a éstas, se ejerce el control sobre ellas por medio de los miembros a quienes les atañen, así como por el Parlamento y los tribunales.

a) *Control ministerial y presupuesto.* El alcance del control ejercido por los ministros conforme a la legislación sobre constitución de corporaciones varía de un estatuto a otro. Sin embargo, la mayoría de estos estipulan que un ministro tiene poder para hacer ordenamientos generales de conformidad con los artículos estatutarios.¹³⁹ La mayoría de estos siguen dando poder explícito al ministro responsable para que de las órdenes pertinentes respecto a ciertos asuntos específicos, los que generalmente se refieren a la disposición de los recursos y la aplicación de los productos provenientes de estos. Los estatutos también facultan al ministro para pedir y obtener toda la información que necesite. Estas facultades sirven para mantener a la corporación estatutaria dentro de los lineamientos de planeación del gobierno. Pueden ser utilizados para asegurar que ninguna corporación estatutaria frustrará los esfuerzos del gobierno en forma alguna. Una vez que el ministro da una orden en lo referente a las directrices generales, la corporación debe regirse por ellas. El control ministerial también se ejerce en muchas otras formas.¹⁴⁰ El estatuto constitutivo frecuentemente señala la necesidad del consentimiento ministerial antes que la corporación pueda llevar a cabo ciertas cosas. Así, por ejemplo, el ministro debe aprobar las normas y reglamentos que una corporación estatutaria está facultada de hacer para llevar a cabo sus funciones. Generalmente el estatuto constitutivo establece los medios de financiamiento de la compañía. Comúnmente la regulación sobre constitución de corporaciones exigirá que la compañía estatutaria establezca un fondo al cual se pagarán todas las sumas recibidas por la compañía y del cual se descontarán los gastos. Incluidas en este fondo están todas las sumas asignadas por el Parlamento a la corporación estatutaria. Además, el estatuto exige normalmente que la corporación prepare un presupuesto para el mi-

Country Study for Malaysia", Abu Sharaf H. K. Sadique, ed., *Public Enterprise in Asia: Studies of Coordination and Control*, Kuala Lumpur, Asian Center for Development Administration, 1976, pp. 388-400.

¹³⁹ M. C. Puthucheary, "Coordination of Public Enterprises: Country Study for Malaysia", Abu Sharaf H. K. Sadique, ed., *Public Enterprise in Asia: Studies on Coordination and Control*, Kuala Lumpur, Asian Center for Development Administration, 1976, pp. 426-430.

¹⁴⁰ *Id.*

nistro responsable. El ministro notifica luego a la corporación lo referente a los gastos aprobados, ya sea específicamente o en general. Si los recursos de la compañía estatutaria no son suficientes para hacer frente a sus gastos aprobados, el gobierno debe buscar el dinero para ésta. Toda suma proporcionada por el gobierno deberá ir al fondo consolidado, o deberá estar autorizado expresamente por el Parlamento en forma de la Ley de Suministros. Si la suma se carga al fondo consolidado, deberá incluirse en el balance financiero como parte del presupuesto de gastos que deberá presentarse ante el Parlamento.¹⁴¹ Usualmente, la suma consignada a las compañías estatutarias está estipulada por la Ley de Suministros.¹⁴² Cuando la asignación de una suma se hace por medio de la Ley de Suministros, al Parlamento se le presenta una oportunidad todavía mejor para revisar detalladamente los asuntos de la compañía estatutaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la asignación de fondos para cualquier compañía estatutaria en particular, es sólo una de los cientos de asignaciones que requieren aprobación. Debido a la falta de tiempo y a la presión del trabajo parlamentario nunca han sido escrutados cuidadosamente los asuntos de una compañía estatutaria. El debate parlamentario del presupuesto se reduce a principios generales e ideologías políticas. Por lo tanto, poco o ningún control es ejercido por el Parlamento en esta etapa, y pocas o ningunas aclaraciones son exigidas por el gobierno acerca de los asuntos de alguna compañía estatutaria en particular. La Ley sobre Constitución de Corporaciones de 1962 faculta a varios estados para establecer compañías estatutarias, entre otras cosas, para el desarrollo de áreas urbanas y rurales.¹⁴³ El artículo 5 de la ley estipula que la compañía estatutaria constituida por un gobierno estatal se considerará siempre como un organismo corporativo en toda la federación, como si el decreto estatal que lo creó hubiera sido promulgado por el Parlamento. La equiparación de las corporaciones estatutarias estatales con las corporaciones estatutarias federales es llevada todavía más allá por el segundo apéndice de la Ley sobre Constitución de Corporaciones (reformada en 1974).¹⁴⁴ También,

¹⁴¹ J. Singh, "Public Enterprises and Their Legal Structure in Malaysia", Centro Jurídico Internacional, ed., *Law and Public Enterprise in Asia*, Nueva York, Praeger Publishers, 1976, p. 277. Ver, también, C. Herbert, "The Organization and Management of the Public Enterprises in Malaysia", *op. cit.*, *supra*, nota 134, pp. 306-7.

¹⁴² *Id.* Los gastos que deben ser cubiertos por el fondo consolidado, pero que no le serán cargados en el informe financiero, deben ser incluidos en el decreto de suministros para su sanción formal por el Parlamento.

¹⁴³ J. Singh, "Public Enterprises and Their Legal Structure in Malaysia", *op. cit.*, *supra*, nota 141, p. 278.

¹⁴⁴ *Id.* La cláusula 4 dispone que, además de los deberes impuestos a la corporación por los estatutos constitutivos, la misma puede realizar otras funciones y gastar las sumas necesarias para los propósitos que la federación o el gobierno estatal o cualquier autoridad estatutaria le puedan asignar, y, al hacerlo así, se considerará que la corporación cumple

la regulación sobre constitución de corporaciones estatutarias da generalmente a éstas el poder de tomar empréstitos en ciertas formas y para ciertos propósitos, sujetos a la aprobación del ministro responsable. El poder para tomar préstamos que normalmente se da es pequeño, y la ley generalmente especifica los propósitos para los cuales la compañía puede realizarlos. Comúnmente, los préstamos se permiten únicamente para cumplir con los gastos importantes y están prohibidos en aquellos casos en que la corporación se propone tomar un nuevo préstamo para cubrir otro. La forma de estos puede ser, o bien un préstamo directo, o un arreglo para sobregirarse, o también por medio de una emisión de bonos, obligaciones o acciones. Sin importar la forma que pueda tomar el préstamo, existe un importante freno en el poder de la mayoría de las corporaciones estatutarias y es que los estatutos estipulan que es necesaria la previa aprobación del Ministro de Finanzas para obtenerlo. Esto da al Ministro de Finanzas una oportunidad para examinar la necesidad de la corporación estatutaria para pedir un préstamo y si el propósito para el que se destina éste está justificado. También puede efectuarse un estudio acerca de la viabilidad del proyecto para el cual el préstamo va a ser usado. Este examen asegura un poco que las corporaciones no abusarán de sus amplios poderes, tanto en lo que se refiere a la consecución de sus funciones como en lo que respecta a la obtención de capital. Aparte de la amplia gama de seguridades que puede ofrecer una corporación estatutaria, también tiene una amplia elección en cuanto a las personas a las que puede pedir prestado. Pues tienen a su disposición a todos los bancos comerciales y a las compañías financieras.¹⁴⁵

b) *Control parlamentario*. El Parlamento está en posición de ejercer un ligero control sobre las corporaciones estatutarias a través del poder del ministro para dar a éstas órdenes generales. En este caso, los miembros de Parlamento pueden usar los diversos procedimientos parlamentarios para interrogar al ministro acerca de los asuntos de una corporación, especialmente cuando le ha sido dada una orden general a la corporación estatutaria y el Parlamento pida al ministro que de una orden en especial. Sin embargo, el control parlamentario, aún a través de este mecanismo, es débil y general-

con los propósitos de la ley que la estableció. En virtud de que una buena parte de los recursos de una compañía estatal estatutaria proviene de fuentes federales, no es sorprendente descubrir que la cláusula 2 del mencionado segundo apéndice señale que un estado sólo puede establecer una corporación después de que haya consultado al gobierno federal.

¹⁴⁵ *Id.*, pp. 278-9. Además, el gobierno también puede concertar empréstitos de fuentes internacionales como el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de Asia. Generalmente el gobierno suscribe los empréstitos hechos a compañías estatutarias. En lo referente a las prácticas actuales de las instituciones bancarias y financieras en Malasia, ver, M. Soe, *The Law of Banking and Negotiable Instruments in Singapore and Malaysia*, op. cit., *supra*, nota 131, pp. 362-367.

mente inútil. La forma más importante por medio de la cual el Parlamento obtiene información acerca de las actividades de una corporación estatutaria y en la que puede aprovechar la oportunidad de interrogar al ministro responsable es al momento en que le son presentados los informes anuales y el balance. Los estatutos constitutivos exigen invariablemente que las corporaciones preparen el balance anual por medio de un auditor aprobado por el ministro y también deberán hacer un informe anual. Tanto éste como el balance le serán entregados al ministro responsable y él, a su vez, los presentará ante el Parlamento. Este último puede entonces discutir el informe. Sin embargo, es raro que estos informes sean sujeto de debate por el Parlamento, ostensiblemente debido a la falta de tiempo. Comúnmente, hay un debate acerca de las actividades de las corporaciones estatutarias en general, sin que ninguna atraiga atención en especial. El único y verdadero control sobre estas corporaciones proviene del nivel ministerial. El Parlamento es prácticamente impotente como instrumento de control, y frecuentemente sus miembros están demasiado mal informados respecto a las actividades de las corporaciones como para interrogar seriamente al gobierno acerca de su manejo. Incluso la práctica de nombrar un funcionario gubernamental (*back-benchers*) en el consejo de las corporaciones estatutarias no amplía realmente el control del Parlamento.¹⁴⁶

c) *Control judicial*. El estatuto que crea a la corporación especifica el objeto, propósito o funciones de ésta. Estos objetivos están indicados generalmente en términos tales que abarcan la mayoría, si no es que todos los aspectos del campo en que la corporación va a operar. El alcance exacto de la personalidad jurídica propia que se confiere a las corporaciones estatutarias varía de un estatuto a otro. Sin embargo, en general, los estatutos tienden a incluir una larga lista de facultades que son extremadamente amplias, y estas facultades se amplían aún más con la cláusula final que da a la corporación la facultad de hacer todas las cosas que sean convenientes o razonablemente necesarias o incidentales para llevar a cabo sus funciones, o que la corporación considere deseables o pertinentes. Pero, algunos de los estatutos han adoptado un patrón intermedio, en el que sólo algunas de las consecuencias legales de establecer un organismo corporativo se señalan y otras se omiten. La más importante de las consecuencias legales de una persona jurídica independiente se omite en estos estatutos intermedios y que se refiere al derecho a demandar y ser demandado bajo su propio nombre como corporación. Esto resulta en que la corporación sólo puede ser demandada o demandar por medio del ministro competente conforme al Reglamento de Procedimientos Gubernamentales de 1956.¹⁴⁷ La amplitud de los objetivos

¹⁴⁶ *Id.*, p. 282.

¹⁴⁷ *Id.*, p. 273.

estatutarios de una corporación y el alcance de sus facultades exceden los límites impuestos por la doctrina ultra-vires y reducen el grado de control que los tribunales pueden ejercer sobre las corporaciones estatutarias. Aún si éstas se excedieran en sus facultades expresamente otorgadas, se podrían amparar en la cláusula final de facultades generales, la cual cubriría casi todo. Es únicamente cuando la corporación hace algo que no tiene absolutamente nada que ver con sus funciones que es posible sostener en su contra la violación de la doctrina ultra-vires. Sin embargo, en la práctica esto no sucede, y una corporación estatutaria a menudo sigue haciendo lo que le place. No es sólo difícil limitar a una corporación estatutaria con la doctrina ultra-vires, sino que es igualmente difícil obligarla a llevar a cabo sus funciones debido a que éstas y sus atribuciones son demasiado amplias. Debido a que el estatuto constitutivo establece que la corporación puede hacer todas las cosas que considere razonablemente necesarias o adecuadas, no le sería difícil señalar cualquier conducta en especial como razonablemente necesaria o conveniente realizarla para cumplir con sus funciones. En consecuencia, puede verse que el control ejercido por los tribunales sobre las corporaciones es insignificante, si no es que inexistente. En relación con estas compañías los tribunales actúan únicamente como árbitros en las controversias que surgen y presentan a la corporación como litigante. Dichas controversias, sin embargo, se limitan a asuntos comunes como las reclamaciones contractuales y extra-contractuales (tortious) hechas por o en contra de ellas y que son de naturaleza similar a las que pudieron surgir entre los ciudadanos.¹⁴⁸

ii) *Compañías gubernamentales.* El gobierno forma una compañía que debe llenar los requisitos de la Ley de Compañías de 1965 en todo aspecto.¹⁴⁹ En lo referente al control que tienen sobre las compañías gubernamentales los ministros, y el poder público y judicial vale la pena señalar:

a) *Control ministerial y del presupuesto.* Normalmente el financiamiento para las compañías gubernamentales se hace bajo forma de préstamos, que generalmente tienen una tasa muy baja de interés o no tienen ninguno. Cabe señalar que el gobierno puede cancelar el préstamo en cualquier momento y liberar a las compañías gubernamentales de la necesidad de pagar el crédito. Además de las disposiciones para el financiamiento en esta forma, el gobierno también obtiene fondos de agencias internacionales para ayudar a estas empresas públicas. Al ser compañías registradas, las empresas públicas también pueden tomar empréstitos del sector privado sin necesidad de tener la aprobación formal del gobierno, pero, en la práctica, éste debe ser apro-

¹⁴⁸ *Id.*, pp. 273-5.

¹⁴⁹ *Id.*, p. 264. La Ley fue reformada en 1973. Una compañía constituida se inscribe en el registro de empresas en la forma usual. La Ley de Empresas abarca a todas las compañías registradas independientemente de que hayan sido constituidas por personas privadas o por el gobierno.

bado primero por el ministro responsable y por la tesorería. El control del gobierno acerca de cómo usa sus fondos una empresa con participación estatal toma la misma forma que tendría un accionista mayoritario para vigilar cómo se utilizan los recursos de una compañía por medio del consejo de directores. Este control se limita a asuntos de política y a través de las facultades para nombrar o destituir al consejo. Aparte de eso, el gobierno, por medio del ministro responsable, ejerce indudablemente una gran cantidad de controles extra-legales. El más importante de estos lo constituye la disposición acerca del financiamiento. El gobierno fácilmente podría suspender o cancelar cualquier financiamiento para la empresa pública si ésta no cumple con los requisitos ministeriales.¹⁵⁰

b) *Control público.* Toda compañía que tiene un capital por acciones debe presentar una declaración anual ante el registro de las compañías de conformidad con la forma estipulada por la Ley de Compañías y proporcionará tantos detalles como sean requeridos por ésta. La Ley exige que la declaración anual debe señalar todo lo relacionado con el capital en acciones y con los miembros de la compañía, incluyendo todos los gastos efectuados para emitir las acciones y las obligaciones y todas las sumas recibidas sobre las mismas. Esta declaración también deberá ir acompañada de una copia de la última auditoría y de un estado de pérdidas y ganancias de la compañía. Ésta está obligada a preparar un estado de pérdidas y ganancias y debe presentar ante la asamblea general anual un balance que corresponda a la fecha en que se hizo el estado de cuentas. Dicho balance deberá ser debidamente auditado. Anexo al balance se acompañará un informe del director respecto al estado de los asuntos de la compañía dando ciertos detalles que la ley exige. Estos documentos, que deben ser presentados ante el registro de compañías, esclarecerán muchísimo las actividades de la empresa pública y, siendo documentos públicos, están disponibles para que el público los examine. Por lo tanto, esto da al público una oportunidad para comentar las actividades de la compañía y para que ésta se mantenga de acuerdo a los objetivos establecidos. También permite al público conocer la forma en que se gasta el dinero destinado a ella y los beneficios obtenidos.¹⁵¹

c) *Control judicial.* Al registrarse, una compañía adquiere una personalidad jurídica propia con la que se torna capaz de ejercer todas las funciones de una compañía constituida, con poder para demandar y ser demandada a nombre propio, tiene sucesión perpetua, un sello común (*common seal*) y facultades para poseer terrenos. Siendo una entidad jurídica, la empresa pública tiene una existencia que no está identificada directamente con el gobierno, y puede funcionar como cualquier otra entidad comercial. Aunque

¹⁵⁰ *Id.*, pp. 264-271.

¹⁵¹ *Id.*, p. 265.

la corporación puede no estar haciendo otra cosa que llevar a cabo la política gubernamental, al hacerlo puede al menos fingir que es una persona independiente. Esto es especialmente ventajoso en contactos con el sector privado. El ámbito de actividades de una empresa pública está restringido por la doctrina *ultra-vires* hasta donde está señalado por la cláusula de objetivos del acta de asociación. Esta restricción es más teórica que real. El acta moderna de asociación concede a una compañía la facultad de hacer casi todo lo que es legítimo. También, la doctrina *ultra-vires* ha perdido casi toda su fuerza en Malasia en virtud del inciso 20 de la Ley de Compañías, conforme al cual ningún contrato puede ser impugnado debido únicamente a la falta de capacidad o facultades de la compañía para hacerlo.¹⁵²

3. *Empresas públicas y su control interno*

El personal, el control sobre las subsidiarias y las relaciones industriales son tres árcas que valen la pena discutir.

i) *Personal*. Normalmente, el estatuto constitutivo dispone el nombramiento de un presidente o director y de un vicepresidente o subdirector. Estos dos puestos son normalmente de tiempo completo. Además del presidente y del vicepresidente, el estatuto dispone también que se designen otros miembros. Los estatutos frecuentemente señalan que algunos de estos miembros deben provenir de varios ministerios que están en relación directa o indirecta con las actividades de la corporación estatutaria. Sin embargo, no todo estatuto constitutivo requiere el nombramiento de representantes de los diversos ministerios ante el órgano de gobierno de la corporación estatutaria. Por otra parte, se establece generalmente el nombramiento de algunas personas que tengan experiencia en el funcionamiento de ese organismo. En el caso de las CEDE, el ministro principal (*el Menteri Besar*) es siempre el presidente, y el ordenamiento comúnmente estipula también la designación del funcionario estatal de finanzas y del ingeniero estatal como miembros ex-officio. Los otros miembros del consejo directivo son nombrados de entre aquellos que tienen experiencia en el funcionamiento de las CEDE. Usualmente los estatutos constitutivos establecen que los miembros del consejo deben ser designados por el ministro responsable de la corporación o por el *Yang di-Pertuan Agong*. El ministro de éste también tiene la facultad para revocar cualquier nombramiento en cualquier momento. Esta facultad para destituir y designar es uno de los medios más efectivos del control ministerial acerca de las actividades de las corporaciones estatutarias. La amenaza implícita o el miedo al despido constituyen a menudo el mejor acicate para asegurar un debido funcionamiento. Esta facultad abarca generalmente al presidente y al vice-

¹⁵² *Id.*, p. 268.

presidente y a cualquier otro miembro del consejo, exceptuando a los miembros ex-oficio. El estatuto constitutivo generalmente faculta a la corporación para nombrar personal a todos los niveles, y tiene libertad para trabajar bajo sus propios términos y condiciones de empleo y estructura de salarios. En el caso de las compañías gubernamentales, el gobierno, al ser el principal accionista de una empresa pública, puede asegurar un control efectivo aunque conceda un enorme grado de autonomía y flexibilidad por medio de las designaciones que hace en el consejo de directores. Como accionista mayoritario, el gobierno puede hacer todos los nombramientos y destituciones del consejo de directores como lo crea conveniente en las asambleas generales de la compañía. Aunque los accionistas de una compañía no pueden dirigir el funcionamiento diario de los asuntos de ésta, pueden establecer una política general, con la que los directores deben cumplir.¹⁵³

ii) *Control de las subsidiarias.* La mayoría de las corporaciones estatutarias tienen facultades para establecer subsidiarias. Éstas pueden ser instituidas conforme a la autoridad del estatuto que constituyó a la matriz. En lo referente a las relaciones formales entre la subsidiaria y la matriz, los estatutos que regulan a ésta generalmente la facultan para reglamentar a la subsidiaria.¹⁵⁴

Las compañías gubernamentales también están autorizadas para establecer sus subsidiarias al inscribirlas en el registro de compañías. Por ende, la subsidiaria está sujeta a todas las estipulaciones de la Ley de Compañías de 1965. Todas las facultades de control de las que disfruta un accionista mayoritario las tendrán también las compañías gubernamentales. Según las prácticas existentes, la subsidiaria puede tener facultades que la entidad matriz no tiene. Por ejemplo: una matriz equis sólo puede tomar empréstitos con la aprobación del Ministro de Finanzas. Sin embargo, la misma entidad puede establecer una subsidiaria con facultades para tomarlos y no se necesitaría de ninguna aprobación para ello.¹⁵⁵

iii) *Relaciones industriales del sector público.* Varios estatutos y ordenamientos regulan las relaciones laborales en los sectores público y privado. El registro y control de los sindicatos laborales es responsabilidad del Registro de Uniones Sindicales. Este registro requiere el cumplimiento de ciertos reglamentos, verificados por inspección periódica.¹⁵⁶ En lo que atañe a las

¹⁵³ *Id.*, pp. 268-271, 287.

¹⁵⁴ *Id.*, p. 276.

¹⁵⁵ *Id.*, pp. 286-7. Aunque los medios legales de control y supervisión que están disponibles para las matrices de las subsidiarias de compañías estatutarias y de compañías gubernamentales son considerables, es claro que el gobierno está un tanto relegado en las subsidiarias y únicamente puede ejercer su control a través de las matrices.

¹⁵⁶ Ver, en general, *U. S. Department of Labor, Law and Practice in Malaysia and Singapore* (Bureau of labor Statistics Report 274), 1965.

relaciones industriales del sector público, son efectivas dos restricciones legales. Primera, la Constitución garantiza que todos los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones.¹⁵⁷ Sin embargo, una vez que se determina que una ley está relacionada con el trabajo o la educación, podrían imponerse restricciones al derecho de los ciudadanos para formar asociaciones (sindicatos).¹⁵⁸ Segunda, en caso de una disputa laboral en cualquier servicio del gobierno o en el servicio de cualquier autoridad estatutaria,¹⁵⁹ el caso no puede presentarse ante los tribunales sin el consentimiento del *Yang di-Pertuan Agong* o de la autoridad estatal, según requiera el caso.¹⁶⁰ Esta restricción estatutaria está establecida por la Ley de Relaciones Industriales de 1967.¹⁶¹ Además, la Ley prohíbe que los sindicatos declaren una huelga o que el patrón declare un paro, en caso de un conflicto laboral relativo a cualquier servicio gubernamental o al servicio de cualquier autoridad estatutaria mientras el *Yang di-Pertuan Agong* o la autoridad estatal rehúsen el permiso para trasladar el conflicto a los tribunales.¹⁶²

VI. LAS FILIPINAS

1. Introducción

Cierto número de compañías gubernamentales se establecieron en las Filipinas durante el periodo de gobierno territorial. Los autores de la Constitución de la República de 1935 (reformada en 1940 y 1946), reconocieron el poder del Congreso para establecer compañías gubernamentales. La disposición

¹⁵⁷ Artículo 10.

¹⁵⁸ *Id.* Ver, también, Sheridan & Groves, *The Constitution of Malaysia, op. cit., supra*, nota, 129, p. 42.

¹⁵⁹ "Autoridad Estatutaria", se define como "una autoridad o cuerpo establecido, nombrado o constituido conforme a una ley federal o estatal". Ver artículo 26, Ley de Relaciones Industriales, 1967, Ley 177, Leyes de Malasia.

¹⁶⁰ *Id.*, Artículo 26.

¹⁶¹ El artículo 26 dice en parte: "(1) Cuando existe un conflicto laboral o cuando se estima que lo va a haber, el Ministro puede, si ese conflicto no se resuelve en otra forma, someterlo al tribunal a petición mancomunada, por escrito, hecha al Ministro por el sindicato que representa a los trabajadores que están en conflicto y por el patrón o por un sindicato patronal que representa a éste. (2) El ministro puede, por iniciativa propia, someter cualquier conflicto laboral al tribunal si está convencido de que conviene hacerlo así: Siempre y cuando en el caso de un conflicto laboral de un servicio del gobierno o en el servicio de cualquier autoridad estatutaria, no se somete excepto con el consentimiento del *Yang di-Pertuan Agong* o de una Autoridad Estatal según lo exija el caso".

¹⁶² Ver el artículo 44. Restricciones similares se imponen a las huelgas y a los paros forzosos en las empresas de servicio público. Ver el artículo 43 de la Ley.

relativa adoptada dice: "El Congreso no dispondrá, salvo por la ley general, la formación, organización o regulación de empresas privadas, al menos que tales empresas sean propiedades del gobierno o controladas por éste, o de alguna subdivisión o agencia de ellas".¹⁶³ La frase "propiedad del gobierno o controladas por éste" se aclaró a través de dos decisiones judiciales. En la primera, una de las compañías estaba envuelta. Se estableció que:¹⁶⁴ "Asumiendo, para los presentes efectos, que la responsabilidad de administrar esta propiedad, es decir, las acciones propiedad del gobierno en estas compañías, su naturaleza no es soberana sino de propietario, la conclusión debe ser la misma. La propiedad pertenece al gobierno, y el gobierno en relación a ella, ya sea en su capacidad cuasi-soberana de propietario, sin embargo, actúa en su capacidad gubernamental.

La segunda decisión judicial fue de la Suprema Corte Filipina, la cual esclareció más el status de este tipo de compañías:¹⁶⁵ "El establecimiento de la Compañía Nacional del Carbón no ha servido para disociar a la compañía por las acciones que el gobierno tiene en ésta del gobierno en sí y el control ejecutivo. La Legislatura Filipina está facultada para crear y controlar empresas privadas. . . La Compañía Nacional del Carbón es una empresa privada. . . Al ser accionista de la Compañía Nacional del Carbón, el gobierno se autodespojó de su carácter soberano en lo que respecta a las transacciones de la empresa. . . A diferencia del gobierno, ésta puede ser demandada sin su consentimiento, y está sujeta al pago de impuestos. No obstante, la Compañía Nacional del Carbón sigue siendo una dependencia o agencia del gobierno.

Aunque las compañías gubernamentales son mencionadas en la Constitución como empresas privadas en vez de empresas públicas, la frase "propiedad del gobierno o controladas por éste" reviste a estas agencias con características públicas. Además del reconocimiento al poder del Congreso para establecer empresas pertenecientes al gobierno o por él controladas, la Constitución de 1935 también señala específicamente que, "El Estado puede, en interés de la defensa y del bienestar nacional, establecer y manejar industrias y medios de transporte y comunicación, y, mediante el pago de una justa compensación, cambiar a propiedad pública los servicios para que sean manejados por el gobierno."¹⁶⁶ Finalmente, la Constitución establece que: "El fomento de la justicia social para asegurar el bienestar y la seguridad económica de todo el pueblo deberá ser tarea del Estado."¹⁶⁷ Con la adopción en

¹⁶³ Artículo XIV, sección 7.

¹⁶⁴ *Springer vs. Philippine Islands*, 277 U. S. 189 (1928).

¹⁶⁵ *Government of the Philippine Islands vs. Springer*, 50 Phil. 259 (1927).

¹⁶⁶ Artículo XIII, sección 6.

¹⁶⁷ Artículo II, sección 5.

1951 del Código Uniforme para las Compañías del Gobierno, el Presidente promulgó ésta para la mayoría de las compañías gubernamentales entonces existentes. Éste fue un intento para dar uniformidad al ejercicio de facultad para crear compañías gubernamentales. Este estatuto establece lo siguiente:¹⁶⁸

(a) "Las facultades corporativas de la compañía serán depositadas y ejercidas por un Consejo de Directores consistentes en no más de siete, ni menos de cinco miembros quienes serán designados por el Presidente de Filipinas con el consentimiento de la Comisión de Nombramientos. Entre estas facultades, están las de establecer, reformar y rechazar, con aprobación del Administrador de Coordinación Económica, los reglamentos, reglas y ordenamientos que regulan la fórmula interna en que los negocios generales se manejarán, la de señalar y fijar la compensación del director general y de otros funcionarios de la compañía; y aprobar los presupuestos anuales presentados por el director general, sujeto a la aprobación del Administrador de la Coordinación Económica." (b) "La administración de la compañía recaerá en el director general. Sus obligaciones incluirán la administración directa de los asuntos y negocios de la compañía sujeta al control y supervisión del Consejo de Directores, su presencia como vicepresidente en todas las juntas del Consejo y su participación en las deliberaciones; señalar y fijar el número y los salarios del personal subordinado con la aprobación del Consejo y que debe someter dentro de los sesenta días posteriores a la terminación de cada año fiscal, también deberá presentar un informe anual al Administrador de Coordinación Económica por medio del Consejo de Directores y efectuará todas las demás obligaciones que el Consejo de Directores señale.

(c) "Todas las compañías propiedad del gobierno o controladas por éste tendrán una vida de veinticinco años a partir de la entrada en vigor de esta orden (enero de 1951)."

(d) "El auditor general nombrará a un representante quien fungirá como auditor de la compañía y al personal necesario para ayudarlo. El auditor practicará las auditorías de las transacciones financieras de la compañía según lo establezca la ley, los reglamentos administrativos y los principios y procedimientos aplicables a las transacciones comerciales de las compañías."

(e) "El Administrador de Coordinación Económica, quien tiene rango de miembro del gabinete, tendrá el control y la supervisión de todas las compañías gubernamentales."

Tradicionalmente, los Presidentes de Filipinas seguían la política establecida desde tiempo atrás de "sacar al gobierno de los negocios."¹⁶⁹ En con-

¹⁶⁸ Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 118-9.

¹⁶⁹ Ker Sin Tze, *Public Enterprises in Asean*, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 4-5.

secuencia, el gobierno había vendido una serie de empresas públicas al sector privado.¹⁷⁰ Las ganancias de las ventas se utilizaron para desarrollar nuevas empresas públicas. Este procedimiento siguió utilizándose. Esta política es el resultado del relativamente pequeño número de empresas públicas en Filipinas. Se sabe que en 1976 había sesenta y nueve empresas públicas.¹⁷¹

El 10 de enero de 1973, fue aprobada una nueva Constitución por los filipinos a través de un referéndum nacional. El 17 de enero de 1973, el Presidente Marcos declaró que ese mismo día entraría en vigor. La intención de los forjadores de esta nueva Constitución era la de establecer un sistema parlamentario de gobierno. Sin embargo, debía haber un periodo de transición durante el cual deberían prepararse los cimientos para la transformación de un sistema presidencial a uno parlamentario. El párrafo 1 de los artículos transitorios establece que "habrá una Asamblea Nacional Interina que entrará en funciones inmediatamente después que la Constitución haya sido ratificada y que seguirá en funciones hasta que los miembros de la Asamblea Nacional normal hayan sido elegidos y hayan asumido su cargo después de que se haya convocado a elecciones por la Asamblea Nacional interina."¹⁷² La Constitución de 1973 usa la frase "compañías propiedad del gobierno o controladas por éste," en innumerables ocasiones.¹⁷³ Además, la creación de la Autoridad Nacional de Desarrollo y Economía sugiere claramente el cambio del énfasis de una economía agrícola y proveedora de materia prima a una economía agro-industrial; colocando por lo tanto la razón de ser de las compañías gubernamentales en una nueva perspectiva.¹⁷⁴ Es muy pronto todavía para calcular el impacto de la Constitución de 1973 sobre las compañías propiedad del gobierno o controladas por éste que existían bajo el Código Uniforme para las Compañías Gubernamentales (CUCG) o los estatutos especiales. Este estudio planteará brevemente sólo dos problemas preliminares: primero, los rasgos especiales de las compañías gubernamen-

¹⁷⁰ A. G. Samonte, "The Sale or Disposal of Philippine Government Corporations", en *Philippine Journal of Public Administration*, VI, julio de 1962, pp. 211-214. El valor neto de las empresas propiedad del gobierno hasta el 30 de junio de 1960 se indica en otra parte. Ver, D. Usher, "Government ownership of Industry in Asia", en *Malayan Economic Review*, VI, No. 2, octubre de 1961, pp. 61-67.

¹⁷¹ Ker Sin Tze, *Public Enterprises in Asean*, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 16.

¹⁷² M. S. Feliciano, *The Legal System and Literature of the Philippines*, Ciudad de Quezon, The University of the Philippines Law Center, 1978, p. 5.

¹⁷³ Por ejemplo, los artículos XII y XIII. Respecto a una discusión general de este tema, ver, University of the Philippines Law Center, *Laws Affecting Government-Owned or Controlled Corporations*, Ciudad de Quezon, Filipinas, 1976. A. G. Samonte, "The Sale or Disposal of Philippine Government Corporations", *op. cit.*, *supra*, nota 170, p. 212, donde discute la diferencia jurídica entre las corporaciones que ejercen funciones gubernamentales y las que realizan funciones como propietario.

¹⁷⁴ Artículo XIV.

tales anteriores a 1973; y segundo, un bosquejo de diversas disposiciones de la Constitución de 1973 que son importantes para las compañías propiedad del gobierno o controladas por éste.

2. *Características especiales de las compañías gubernamentales anteriores a 1973*

Desde la promulgación del Código Uniforme para las Compañías Gubernamentales, éstas han sido creadas, restablecidas, fusionadas y abolidas. Hay una lista disponible para ver los nombres de las compañías gubernamentales designadas oficialmente (ver Apéndice B). Para poder subrayar las características especiales de las compañías gubernamentales anteriores a 1973, esta sección abordará cuatro temas seleccionados.

i) *Status jurídico de las compañías gubernamentales.* Al crear una compañía gubernamental, el gobierno renuncia a algunas de sus inmunidades soberanas, dentro de áreas limitadas y definidas, y faculta a su agencia, la compañía, para actuar en su nombre al celebrar contratos, para obtener fondos por medio de préstamos, y a ejercer un grado de criterio independiente en el gasto o empleo del dinero que ha adquirido en forma separada al que le fue asignado. La compañía puede demandar y ser demandada.¹⁷⁵ Aunque está facultado para ello, el Presidente no ha ejercido su autoridad para establecer compañías gubernamentales adicionales, desde la promulgación del CUCG. El Congreso, por otra parte, ha creado compañías gubernamentales adicionales.¹⁷⁶ Sin embargo, estos nuevos decretos contienen generalmente algunas de las características de la CUCG. Aunque la mayoría de las compañías gubernamentales funcionan conforme a decretos específicos, hay compañías como la de Aerolíneas Filipinas y la Compañía de Gas de Manila, que no tienen decretos específicos.¹⁷⁷ El gobierno adquirió la mayoría de las acciones de estas compañías en virtud de la autoridad concedida legalmente a la Compañía Nacional de Desarrollo (CND) para actuar en su capacidad de compañía tenedora.¹⁷⁸ Una característica notable de la posición jurídica de las compañías gubernamentales, consiste en que la mayoría de ellas no se encuentran exentas de los impuestos establecidos por el órgano competente para ello. Algunas compañías han sido exentas, otras lo

¹⁷⁵ E. O. Stene, *Public Administration in the Philippines*, Manila, Bureau of Printing, 1955, pp. 289-9.

¹⁷⁶ *Id.*, p. 302.

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ A. H. Hanson, ed., *Public Enterprise: A Study of its Organization and Management in Various Countries*, Bruselas, International Institute of Administrative Sciences, 1955, p. 403.

han sido con fundamento en que son “públicas” en vez de ser “propiedad del gobierno o controladas por éste.”¹⁷⁹

ii) *Estructura administrativa.* La compañía en Filipinas es una agencia administrativa, dentro de la rama ejecutiva, a la que se le da un enorme grado de flexibilidad para lograr el propósito con que fue creada por el gobierno. Con la adopción del CUCG en 1951, el organismo oficial que rige a todas las compañías contempladas por el código, fue designado como el consejo de directores. Este consejo consiste de cinco a siete miembros. Todos, incluyendo al presidente, son nombrados por el Presidente de la República por recomendación del Administrador de Coordinación Económica (ACE), y con su aprobación de la Comisión de Nombramientos. Los tres miembros tienen tres periodos consecutivos. La suspensión y disposición de los directores sólo puede hacerla el Presidente, o por éste por recomendación del ACE. Los directores, incluyendo al presidente del consejo, no pueden ocupar otros puestos en las mismas compañías, pero algunos directores trabajan para más de una compañía. También es una práctica común que los funcionarios ejecutivos de las dependencias oficiales funjan ex-officio como las compañías. Las atribuciones del consejo de directores incluyen, con la anuencia del ACE y dentro de los márgenes prescritos por la ley, la determinación de la política que rige la forma en que las compañías manejarán sus asuntos. Con la aprobación del Presidente, los consejos de directores de la mayoría de las compañías pueden nombrar, determinar la compensación y, con justa causa, destituir al director general de cada compañía. El Congreso ha modificado algunos de los decretos promulgados. Por ejemplo, en compañías como la Administración Filipina del Coco (1954) y en la Administración Filipina del Tabaco (1954) el presidente del consejo ha sido designado administrador. En estas compañías, los directores han recibido también periodos de cuatro y cinco años respectivamente, en vez de los periodos de tres años que son los que establece el CUCG.¹⁸⁰ La Oficina de Coordinación Económica (OCE) supervisa y coordina las actividades de la mayoría de las compañías gubernamentales. Están exentas de su jurisdicción el Banco Nacional Filipino, la Administración de Financiamiento para Cooperativas y Crédito Agrícola, el Banco Central, la Corporación de Rehabilitación Financiera y la Oficina Filipina de Apuestas para la Asistencia Pública.¹⁸¹ La OCE está dirigida por el ACE, el cual tiene la remuneración y rango de jefe del departamento ejecutivo. Es designado por el Presidente con la aprobación de la Comisión de Nombramientos.

¹⁷⁹ E. O. Stene, *Public Administration in the Philippines*, op. cit., supra, nota 175, p. 302.

¹⁸⁰ *Id.*, pp. 306-7. Ver, también, el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, op. cit., supra, nota 1, pp. 119-120.

¹⁸¹ *Id.*, p. 307.

tos. Entre las atribuciones específicas del AGE están las de votar por las acciones de capital del gobierno, recomendar al Presidente a las personas que designarán como directores y administradores de las compañías y aprobar o desaprobar los presupuestos y programas (anuales y suplementarios) de las agencias supervisadas. Existe una participación a nivel ministerial en los consejos de administración; por ejemplo, el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas es presidente del Consejo de Directores de la Compañía Nacional de Luz y Fuerza. No hay prohibición en estatuto o acuerdo respecto a esto. La mayoría de los presidentes de los consejos son reclutados, no obstante, del sector privado.¹⁸² Los servicios legales de las diversas compañías gubernamentales son proporcionados por funcionarios nombrados por el Secretario de Justicia. La Oficina del Consejo de las Compañías Gubernamentales es responsable de la asesoría jurídica y consejo de los funcionarios de las compañías de la supervisión de los departamentos legales que las empresas mantienen por separado, y de llevar los casos ante los tribunales en los que estén involucrados los intereses de las compañías. Tanto la OCE como la Oficina del Consejo de las Compañías Gubernamentales (OCCG) dependen de las diversas compañías gubernamentales para su apoyo financiero. Los fondos para salarios y otros gastos de estas dos entidades provienen de las diversas agencias que caen dentro de la jurisdicción de la OCE en base a una fórmula ideada por el Administrador y aprobada por el Presidente.¹⁸³

iii) *Administración del personal.* Con la adopción del CUCG, las leyes y reglamentos para los trabajadores al servicio del Estado se aplicaron, con algunas excepciones, a todos los puestos de las compañías gubernamentales contempladas por el código. Entre las agencias que se encontraban exentas de las leyes para trabajadores al servicio del Estado están el Banco Nacional Filipino, la Corporación de Rehabilitación Financiera y la Compañía de Arroz y del Maíz.¹⁸⁴

iv) *Presupuesto.* La mayoría de las compañías gubernamentales tienen un capital autorizado que ha sido fijado por el Congreso, y en la mayoría de los casos el Congreso ha asignado al menos parte de ese capital autorizado. Ciertas compañías están autorizadas a tomar empréstitos por medio de la emisión de bonos, y se les ha dado acceso al Banco Central y otras agencias financieras del gobierno. También se han obtenido empréstitos por medio del Export-Import Bank de los EE.UU. Los principales controles financieros aplicables a las compañías gubernamentales surgen de las limitaciones a la capitalización y al endeudamiento provenientes del Congreso, de la supervisión, incluyendo la aprobación de los presupuestos, del grupo OCE a tra-

¹⁸² *Id.*, pp. 308-9.

¹⁸³ *Id.*, pp. 309-10.

¹⁸⁴ *Id.*, pp. 310-11.

vés de la Oficina de Coordinación Económica y de auditorías previas y posteriores efectuadas por el personal auditor nombrado por el auditor general y ante el cual dicho personal es responsable. Los presupuestos de las compañías gubernamentales no se presentan ante la Comisión Presupuestal o el Congreso ni necesitan aprobación de estos. El presupuesto oficial del gobierno no presenta, por lo tanto, la situación financiera del gobierno en su totalidad. Tampoco el Congreso, ni ningún otro organismo, aprueban la política financiera del gobierno en su totalidad. El financiamiento conjunto, público y privado, ha sido también practicado por algunas de las empresas industriales. Este tipo de financiamiento es llevado a cabo por la Compañía de Desarrollo Nacional (CDN), la cual actúa como compañía tenedora de las inversiones del gobierno en la empresa privada. Ejemplos de esto lo constituyen las Aerolíneas Filipinas, la Compañía de Gas de Manila y la Compañía Manufacturera de Artículos Eléctricos de Filipinas. En cada caso de financiamiento conjunto, público y privado, la administración de la compañía está dirigida por los grupos privados, con el gobierno como un grupo minoritario en el Consejo de Directores.¹⁸⁵

3. *La Constitución de 1973 y las compañías gubernamentales*

El Presidente Marcos anunció la suspensión de la Asamblea Nacional Interina contemplada originalmente por la Constitución cuando proclamó la ratificación de la nueva Constitución en 1973. La persistencia de la ley marcial, en vigor desde septiembre de 1972, también fue ratificada por él. Como se señaló antes, parece que los diversos programas planteados en el documento constitucional, basados esencialmente en el sistema parlamentario, serán llevados a efecto a través de medidas ejecutivas por el momento.¹⁸⁶ Entretanto, hay muchas disposiciones que se ven afectadas directa o indirectamente por las prácticas institucionales de las empresas públicas. Algunas de las disposiciones más dignas de atención afectan cuando menos a seis áreas.

i) *Declaración de principios y política estatal.* El estado debe fomentar la justicia social para asegurar la dignidad, bienestar y seguridad de todo el pueblo. Con este fin, el Estado deberá regular la adquisición, propiedad, uso, disfrute y disposición de la propiedad privada, y el reparto equitativo de la propiedad y las ganancias. El Estado deberá también establecer, mantener y asegurar los servicios sociales apropiados en los campos de la educación, salud, habitación, empleo, bienestar social y seguridad social para garantizar

¹⁸⁵ *Id.*, pp. 312-313.

¹⁸⁶ Flanz y otros, "Philippines, 1973-1978", Blaustein & Flanz, ed., *Constitutions of the Countries of the World*, XI, Nueva York, Dobbs Ferry, 1978, pp. 10-47.

al pueblo un nivel de vida decente. En el área del trabajo, el Estado deberá ofrecer la protección a éste, fomentar el empleo total y la igualdad en el mismo, asegurará iguales oportunidades de trabajo independientemente del sexo, raza o credo, y regulará las relaciones entre los empleados y los patrones. Además, el Estado asegura el derecho de los trabajadores a sindicalizarse, la contratación colectiva y la seguridad en el empleo, así como condiciones laborales justas y humanas. El Estado también puede establecer el arbitraje obligatorio.¹⁸⁷

ii) *Carta de derechos*. La propiedad privada es respetada a tal punto que no puede ser tomada para uso público sin justa compensación.¹⁸⁸

iii) *La Autoridad Nacional de Desarrollo y Economía y la economía nacional*. La Asamblea Nacional creará una Autoridad Nacional de Desarrollo y Economía la que recomendará los planes coordinados sociales y económicos a la Asamblea Nacional y a todos los organismos gubernamentales apropiados.¹⁸⁹ La autoridad estará presidida por el Primer Ministro, quien presenta sus recomendaciones ante la Asamblea Nacional, después de consultar con el sector privado, los gobiernos locales y otras dependencias públicas apropiadas, sobre la continuación, coordinación y la integración total de los programas y planes sociales y económicos. La autoridad también está facultada para recomendar que la Asamblea Nacional reserve para los ciudadanos filipinos o para las compañías o asociaciones que sean propiedad total de dichos ciudadanos, ciertas áreas tradicionales de inversiones cuando así lo exija el interés nacional. El Estado deberá regular o prohibir los monopolios privados cuando el interés público así lo pida, y deberá alentar la participación equitativa del público en general, en los servicios públicos. La Constitución dicta que todas las tierras del dominio público, aguas, minerales, carbón, petróleo y otros aceites minerales, todas las fuentes de energía potencial, pesquerías, animales silvestres y otros recursos naturales de las Filipinas pertenecen al Estado.

En 1972, conforme al Plan Integral de Reorganización, se crearon el Consejo Corporativo de Administración (CCA) y el Comité de Coordinación de Inversiones, los cuales se pusieron bajo la supervisión de la Autoridad Nacional de Desarrollo y Economía. Conforme al plan, el CCA ejerce su control sobre las empresas públicas que anteriormente estaban bajo el control de la Oficina de Coordinación Económica. El Comité deberá coordinar

¹⁸⁷ Artículo II de la Constitución de la República de Filipinas de 1973, reformada en 1976.

¹⁸⁸ *Id.*, artículo IV, Sección 2.

¹⁸⁹ Iglesias & Carolino, "Coordination of Public Enterprises: Country Study for the Philippines", Abu Sharaf H. K. Sadique ed., *Public Enterprise in Asia: Studies on Coordination and Control*, Kuala Lumpur, Asian Centre for Development Administration, 1976, pp. 509-11.

la política de inversión y préstamos de las instituciones financieras del gobierno como son los bancos gubernamentales. Además de la supervisión de estas agencias, la Autoridad Nacional de Desarrollo y Economía, como el organismo central de planeación económica, controla a las dependencias empresariales.¹⁹⁰

De conformidad con la Carta de Instrucciones con fecha 31 de julio de 1975, todas las compañías propiedad del gobierno o controladas por éste, así como las compañías semi-gubernamentales y las agencias gubernamentales deben someter, ante la Autoridad Nacional de Desarrollo y Economía, los gastos normales que las mismas vayan a hacer y sus programas de inversión de capital.¹⁹¹ Al mismo tiempo, otra Carta de Instrucciones, fechada el 12 de enero de 1976, instruyó a todos los dirigentes de departamentos para que prepararan sus planes respectivos de desarrollo, es decir: (1) un plan a mediano plazo que cubre un periodo de diez años y (2) un plan a largo plazo hasta el año 2000.¹⁹²

iv) Comisión de Auditoría. La Comisión es una de las comisiones establecidas por la Constitución.¹⁹³ Es una comisión independiente compuesta por un presidente y dos comisionados. Entre otras funciones y facultades, deberá examinar, practicar auditorías y determinar, de conformidad con la ley y los reglamentos, todas las cuentas pertenecientes a los ingresos y recibos, los gastos y utilización de los fondos y las propiedades pertenecientes al gobierno o que están bajo fideicomiso de éste, o de cualquiera de sus subdivisiones, agencias o dependencias, incluyendo a las compañías propiedad del gobierno o por él controladas; llevar la contabilidad general del gobierno y, durante el término establecido por la ley, conservar los comprobantes respectivos; y establecer reglamentos para la contabilidad y auditoría, incluyendo los adecuados para evitar los gastos y usos irregulares innecesarios, excesivos o extravagantes de fondos y propiedades.¹⁹⁴ La Comisión debe presentar al Presidente, al Primer Ministro y a la Asamblea Nacional, dentro del término fijado por la ley, un informe financiero anual del gobierno, sus subdivisiones, agencias y dependencias, incluyendo a las compañías propiedades del gobierno y controladas por éste, y recomendará las medidas necesarias para mejorar su eficacia y eficiencia. La Comisión deberá presentar todos los informes que la ley exija.¹⁹⁵ La Carta de Instrucciones del 27 de Octubre de 1976, ordena al Tesorero de las Filipinas a establecer cuentas de

¹⁹⁰ Ker Sin Tze, *Public Enterprises in Asean*, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 4-5, 14-16, 24-25.

¹⁹¹ Carta de Instrucciones No. 300, s. 1975.

¹⁹² Carta de Instrucciones No. 363, s. 1976.

¹⁹³ Artículo XII, D, de la Constitución de 1973, *supra*, nota 187.

¹⁹⁴ *Id.*

¹⁹⁵ *Id.*

depósito a nombre de las compañías gubernamentales que reciben fondos del gobierno nacional; ya sea en forma de subsidio diferencial o de adelanto, y para la liberación de dichos fondos se requerirá una declaración de salida de efectivo que será entregada por todas las compañías gubernamentales. Si es necesario, la Comisión puede investigar para comprobar que sus instrucciones son llevadas a cabo finalmente.¹⁹⁶

v) *Comisión sobre empleados públicos (Civil Service Commission)*. Ésta es otra de las establecidas por la Constitución,¹⁹⁷ la cual señala que los empleados públicos abarcan a todas las ramas, agencias, subdivisiones y dependencias del gobierno, incluyendo a todas las *compañías de su propiedad o que estén controladas por él*. La Comisión es independiente y está administrada por un presidente y dos comisionados. Existe una prescripción constitucional para que un candidato que pierda en una elección no obtenga un nombramiento o su reinstalación para cargo alguno en el gobierno, ni en una compañía que le pertenezca o que él controle, durante el término de un año después de dicha elección.¹⁹⁸ Respecto a la uniformidad de la remuneración a los funcionarios y empleados del gobierno, incluyendo a los de las compañías de su propiedad o que él controla, la Asamblea Nacional asume la responsabilidad de establecer las disposiciones relativas.¹⁹⁹ El decreto presidencial No. 868, del 16 de febrero de 1976, deroga todos los estatutos, leyes o decretos y cualquier disposición de los mismos que exima a cualquier rama, agencia, subdivisión o dependencia del gobierno, incluyendo a las compañías de su propiedad o por él controladas, de la ley y reglamentos sobre empleados públicos.²⁰⁰

vi) *Responsabilidad de los funcionarios públicos*. La Constitución señala que la función pública constituye una responsabilidad pública.²⁰¹ Para cumplir con esta responsabilidad básica de los funcionarios públicos, entre los que se incluyen a los de las *compañías propiedad del gobierno o controladas por él*, la Asamblea Nacional debe crear un tribunal especial y un Departamento del Ombudsman.²⁰² El primero tienen jurisdicción en los casos criminales y civiles que implican prácticas de peculado o corrupción. El último está para atender quejas relativas a los funcionarios públicos.²⁰³

¹⁹⁶ Carta de Instrucciones No. 477, s. 1976.

¹⁹⁷ Artículo XII, B de la Constitución de 1973, *supra*, nota 187.

¹⁹⁸ *Id.*

¹⁹⁹ *Id.*, 19.

²⁰⁰ Entró en vigor el 5 de enero de 1976. 72. O. G. 1593 No. 7, 16 de febrero de 1976.

²⁰¹ Artículo XIII, de la Constitución de 1973, *supra*, nota 184.

²⁰² *Id.*

²⁰³ *Id.*

VII. CONCLUSIÓN

Aunque el alcance y variedad de las empresas de participación estatal en actividades económicas y de servicio difiere en cada uno de los cinco países a los que se refiere este estudio, la razón de ser de las empresas públicas en estas naciones ha llegado a definirse más claramente. El papel que tiene la empresa pública, mismo que se expande más cada día, plantea el problema de los métodos por los cuales la administración de estas empresas debe organizarse y perfilarse, así como qué organismos dentro del gobierno deben tener la responsabilidad de controlarlas.

Según la presentación precedente, puede hacerse una breve observación respecto a cada país.

Un estudio de la reglamentación de la empresa pública japonesa nos da la impresión de que las modalidades de ésta son un tanto ambiguas. Una compañía puede ser sólo propiedad parcial del gobierno, o funcionar bajo licencia sin que el Estado tenga acciones en ésta y, sin embargo, estar totalmente supeditada a aquél. Esta subordinación es obvia en el caso de la empresa pública y está reforzada por el sistema *Amakudari*, que provoca el control burocrático de la empresa pública. Por medio del *Amakudari*, la política del gobierno se transmite a la empresa de que se trata. En este sistema de control gubernamental sobre la empresa pública, la Agencia de Dirección Administrativa ocupa un lugar clave en cuanto que estudia la estructura de la actividad de cuando menos cuatro formas de empresa pública. Por otra parte, en las relaciones del sector público, la prohibición constitucional de declarar la huelga ha sido un problema nacional primordial que ha repercutido en la estructura del control interno de la empresa pública. Al mismo tiempo, los japoneses han desarrollado refinados procedimientos para hacer frente a los conflictos industriales en las empresas del sector público.

En la República de Corea, el contexto de la empresa pública indica una fuerte perspectiva de desarrollo. Se ha hecho evidente que, además de los organismos comunes de control, es decir: los ministros competentes, el Ministro de Finanzas y el Consejo de Auditoría e Inspección, el Consejo de Planeación Económica juega un papel importante de autoridad sobre las empresas coreanas. Siendo los precios generalmente determinados por el Consejo de Planeación Económica, el campo de acción discrecional de la empresa pública parece bastante limitado. No obstante, conforme al modelo constitucional existente, el control legislativo sobre las empresas públicas parece más bien débil. Esta materia exigirá un mayor estudio en el futuro inmediato, cuando la Constitución sea reformada.

En las tres últimas décadas, Indonesia, Malasia y las Filipinas surgieron de largos periodos del gobierno colonial, una experiencia que sigue ejerciendo influencia en las actividades económicas y en las actitudes políticas y sociales.

Hasta ahora, estos países se han preocupado por el cambio del énfasis en una economía agrícola orientada hacia una economía agro-industrial. En consecuencia, los gobiernos de estos países han asumido la responsabilidad principal de lograr el desarrollo económico y se han visto profundamente envueltos en la toma de decisiones económicas y en la asignación de recursos. La planeación económica centralizada, ideada para racionalizar y dirigir la inversión, así como para llevar hasta el máximo su provecho económico a largo plazo, parece ser general.

Indonesia ha surgido de un extenso periodo de gobierno colonial. Las formas de la empresa pública indonesia habían sido influenciadas por los holandeses, pero una ley de 1960 produjo algunos cambios. Entretanto, una ley de 1965 otorgó al Ministro de Finanzas el derecho a ejercer un control amplio sobre la empresa pública. La ley fue concebida para centralizar y uniformar el control sobre la empresa estatal y para acentuar un nuevo énfasis en las utilidades y en la eficiencia. La ley de 1969 eliminó el estado de favoritismo en que se encontraban las empresas de participación estatal dejando por lo tanto que las mismas compitieran abiertamente con sus equivalentes privadas. Como un experimento indonesio único, la PN *Pertamina* fue usada para ilustrar este trabajo. Es interesante notar que los estatutos de *Pertamina* la definen como una entidad jurídica sin aclarar el significado exacto de ese término. Internamente, *Pertamina* debe ajustarse al derecho administrativo (público). Externamente, en sus relaciones con terceros, cae bajo la jurisdicción del derecho civil (privado).

En Malasia, el Ministerio de Coordinación de las Compañías Estatutarias fue creado en 1974. Entre otras funciones, el ministro debe controlar a las diversas empresas públicas que tienen el objetivo común de reestructurar a la sociedad. Este experimento institucional parece tener un ángulo interesante al tratar con las empresas públicas. Las reformas de control conocidas generalmente, por ejemplo: ministeriales, de hacienda, de auditoría y legislativas, se ejercen sobre la empresa pública en Malasia. Sin embargo, en el campo de las relaciones industriales del sector público, las restricciones constitucionales del derecho de los trabajadores para sindicalizarse están vigentes. Además, las empresas del sector público están sujetas a prohibiciones estatutarias respecto a huelgas declaradas por los empleados y el paro de labores decretado por los patrones, bajo ciertas circunstancias.

Filipinas estableció la Autoridad Nacional de Desarrollo y Economía conforme a la Constitución de 1973 para supervisar la dirección y las consecuencias económicas de las actividades del sector público.

En cooperación con esta Autoridad, el Departamento de Finanzas se ocupa de las políticas financieras y fiscales que rigen al sector público, incluyendo los sistemas de precios e impuestos. El departamento, a su vez, las confirma con el banco central, que debe establecer prioridades que afectan

las sumas y los plazos de los empréstitos. Todos estos asuntos probablemente sean muy importantes en un futuro, toda vez que se espera que las operaciones financieras de las entidades públicas aumenten conforme al Plan de Integración y Reorganización.

Hablando idealistamente, toda empresa pública bajo el sistema de economía mixta debería perseguir dos objetivos: Un espíritu vigoroso de la empresa privada libre y la consecución de una responsabilidad pública satisfactoria. Estos dos objetivos alentarían a las respectivas empresas públicas para funcionar estrictamente de acuerdo a sabios principios de administración y para desarrollar y fomentar su eficiencia, conservando al mismo tiempo el carácter público de su misión y asegurando servicios satisfactorios a todos los ciudadanos. Según los comentarios precedentes, y el estudio principal, el autor puede concluir en general que cada uno de los cinco países en este estudio está persiguiendo estos objetivos individualmente, condicionados por factores económicos, políticos y culturales.

Chin KIM*

Traducido por Carolina Dzy

* Profesor de derecho en *California Western School of Law*, San Diego, California.

APÉNDICE A

Lista de las Empresas Públicas Coreanas hasta el 31/XII/72
(Todas las cifras representan el porcentaje de capital pagado)¹

	<i>Inversión Directa e Indirecta del Gobierno</i>			<i>Actividades</i>
	<i>Inversión Directa del Gobierno</i>	<i>Base de Dividendos</i>	<i>Base de Votación</i>	
I. EMPRESAS GUBERNAMENTALES				
Agencias Independientes (1-6)				
1. Agencia del Monopolio	100.0	100.0	100.0	Cigarros, Ginseng
2. Compañía de Ferrocarriles	100.0	100.0	100.0	Transporte de Ferrocarril
3. Oficina de Suministros	100.0	100.0	100.0	Teléfonos, Correos
4. Ministerio de Comunicaciones	100.0	100.0	100.0	Gestiones
5. Oficina de Administración de Granos	100.0	100.0	100.0	Ventas de Granos
6. Sistema Nacional de Radiotransmisiones	100.0	100.0	100.0	Radio, TV.
Dependencias oficiales integrales (7-17)				
7. Seguros de Vida y Pensiones vitalicias	100.0	100.0	100.0	Seguros
8. Fondo de Pensiones de los Burócratas	100.0	100.0	100.0	Seguridad social
9. Fondo de Pensiones Militares	100.0	100.0	100.0	Seguridad social
10. Seguros para la indemnización al obrero por accidentes	100.0	100.0	100.0	Seguridad social

¹ Fuente: Ministerio de Finanzas, Jung Bu Ta Gi Kwan Gyu San Suh, 1972 (Seúl, MOF, 1973). Esta lista es una versión modificada de dos tablas que aparecen en Leroy Jones, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, Seúl, 1973, pp. 44-48, 216-221.

Inversión Directa e Indirecta del Gobierno

	<i>Inversión Directa del Gobierno</i>	<i>Base de Dividendos</i>	<i>Base de Votación</i>	<i>Actividades</i>
11. Aeropuertos	100.0	100.0	100.0	Funcionamiento de los aeropuertos
12. Puertos	100.0	100.0	100.0	Funcionamiento de Puertos
13. Centro Médico Nacional	100.0	100.0	100.0	Servicios Médicos
14. Hospital de la Universidad Nacional	100.0	100.0	100.0	Servicios Médicos
15. Hospital de la Policía	100.0	100.0	100.0	Servicios Médicos
16. Cancerología	100.0	100.0	100.0	Servicios Médicos
17. Programa de Entrenamiento Correccional	100.0	100.0	100.0	Entrenamiento Artesanal
II. KONG SA (CORPORACIONES PUBLICAS)				
Control por medio de la mayoría directa (1-15)				
1. Compañía Minera Dae Han Coal	100.0	100.0	100.0	Minas de Carbón
2. Compañía Habitacional de Corea	100.0	100.0	100.0	Construcción y renta de departamentos
3. Compañía Coreana de Desarrollo de los Recursos Hidráulicos	100.0	100.0	100.0	Irrigación
4. Corp. de Desarrollo Agrícola	100.0	100.0	100.0	Infraestructura Agrícola
5. Corp. para el Desarrollo de la Pesca y la Agricultura	100.0	100.0	100.0	Agro-Industrias
6. Casa de Moneda	100.0	100.0	100.0	Emisión de Moneda
7. Banco de Desarrollo de Corea	100.0	100.0	100.0	Banco de Desarrollo
8. Servicio Turístico Coreano	86.6	99.6	100.0	Hoteles, Fomento

Inversión Directa e Indirecta del Gobierno

	<i>Inversión Directa del Gobierno</i>	<i>Base de Dividendos</i>	<i>Base de Votación</i>	<i>Actividades</i>
9. Corp. Coreana de Caminos	83.5	100.0	100.0	Supercarreteras
10. Corp. Coreana de Dragado	76.7	100.0	100.0	Dragado
11. Banco de la Mediana Industria	99.5	99.5	99.5	Banco de Desarrollo
12. Banco Coreano para la Habitación	71.5	88.6	96.8	Banca
13. Corp. Coreana de Reaseguros	50.7	61.4	96.8	Reaseguros
14. Bolsa Coreana	64.9	65.0	65.0	Intercambio de Acciones
15. Corp. Coreana de Desarrollo Marítimo Industrial	62.2	99.9	100.0	Pesca en alta mar
Control vía Directa además de Mayoría Directa (16-18)				
16. Banco de Cambios Coreano	33.3	100.0	100.0	Banca
17. Corp. Coreana de Fomento a la Inversión	41.8	85.6	100.0	Financiamiento
18. Corp. Coreana de Reajuste	0.0	100.0	100.0	Liquidación Financiera

III. CHU SIK HUE SA (COMPAÑÍAS DE CAPITAL MIXTO)

Control por Mayoría Directa (1-2)

1. Compañía del Hierro y el Acero Po Hang	67.7	94.0	100.0	Hierro y Acero
2. Compañía Nacional de Libros de Texto	54.0	79.6	79.6	Edición e Impresión

Control por Mayoría Indirecta (3-26)²

Subsidiarias Accionistas de la KDB (3-9)

3. Cía. Coreana de Alimentos Generales	0.0	100.0	100.0	Enlatadora
--	-----	-------	-------	------------

² Una sola corporación o su subsidiaria retiene la mayoría de las acciones diferentes.

*Inversión Directa e Indirecta del Gobierno**Inversión Directa
del Gobierno**Base de
Dividendos**Base de
Votación**Actividades*

4. Cía. Coreana de Fertilizantes	0.0	82.7	82.7	Fertilizantes
5. Hang Young Industrial Co.	0.0	93.1	93.1	Equipo Eléctrico
7. Cía. Coreana de Aluminio	0.0	100.0	100.0	Renta de Equipos
6. Cía. Coreana de Renta Industrial	0.0	100.0	100.0	Refinación de Alum.
8. Compañía Especial de Hierro y Acero	0.0	100.0	100.0	Hierro y Acero
9. Hierro y Acero Incheon	0.0	91.9	91.9	Hierro y Acero
Chung Ju Subsidiarias (10-11)				
10. Cía. Coreana de Caprolacdam	94.0	94.0	100.0	Caprolacdam
11. Compañía de Apoyo Industrial Petroquímico	0.0	94	100.0	Servicios
AFDC Subsidiarias (12-17)				
12. Hank Kuk Suntory Co.	0.0	100.0	100.0	Vinos
13. Cía. Coreana de Refrigeración	0.0	100.0	100.0	Procesamiento de Alimentos
14. Cía. Coreana de Comercio	0.0	100.0	100.0	Exportación de Productos Agrícolas
15. Yong Dong Livestock Co.	0.0	78.6	78.6	Ganado Vacuno
16. Kyong Gil. Ag. Processing Co.	0.0	100.0	100.0	Productos de Soya
17. Dong. Shin Co.	0.0	50.3	50.3	Tapetes Tatamí
Subsidiarias de las Subsidiarias AFDC (18-20)				
18. Cheju Orange Co.	0.0	85.4	85.4	Venta de Productos Agr.

Inversión Directa e Indirecta del Gobierno

	<i>Inversión Directa del Gobierno</i>	<i>Base de Dividendos</i>	<i>Base de Votación</i>	<i>Actividades</i>
19. Inocetle Co.	0.0	71.4	71.4	Inocitle
20. Dae A Agricultural Co.	0.0	?	?	Venta de Prod. Agrícolas
Otras Subsidiarias de las P.E. (21-26)				
21. Han Sun Prefab Co. (KHOC)	0.0	51.0	51.0	Módulos de Cemento
22. Korea Housing Devel. Co. (KHB)	0.0	89.5	100.0	Construcción de Departamentos
23. Yu AH Hung Co. (KRIC)	0.0	61.4	100.0	Cía. Tenedora de Acciones
24. Han Shin Real Estate Co. (KTB)	0.0	33.3	100.0	Cía. Tenedora
25. Han Shin Stock Co. (KTB)	0.0	33.3	100.0	Seda Cruda y Huevos
26. Un Yang Silk Co. (Ulsan Hung Nong)	0.0	?	?	
Mayoría Directa más Indirecta Múltiple (27-29) ³				
27. Korea Joint Tech. Devel. Co.	0.0	?	84.3	Investigación
28. Korea Appraisal Board	20.0	75.0	100.0	Avalúo de Propiedades
29. Ulsan Hung Nong Co.	0.0	?	?	Servicios Agrícolas
Control sin Mayoría (30-35) ⁴				
30. Cho Heung Bank	33.1	33.1	33.1	Banco Comercial

³ Las acciones retenidas por varias empresas públicas ascienden a más del 50 por ciento.

⁴ El control se ejerce a pesar de la participación minoritaria debido a restricciones legales de los derechos de los accionistas privados, como se explicó en el texto. Aunque el gobierno retiene una mayoría directa, además de la indirecta, de los Bancos First City y de Seúl, están incluidos aquí porque dicha mayoría no es necesaria para el control.

Inversión Directa e Indirecta del Gobierno

	<i>Inversión Directa del Gobierno</i>	<i>Base de Dividendos</i>	<i>Base de Votación</i>	<i>Actividades</i>
31. Banco Comercial	21.6	33.1	33.1	Banco Comercial
32. Han II Bank	29.3	29.3	29.3	Banco Comercial
33. Banco de Seúl	43.0	49.0	49.3	Banco Comercial
34. First City Bank	36.7	59.5	60.4	Banco Comercial
35. Korea Trust Bank	33.3	41.9	64.3	Banca
Diferencias sin Control (36-49)				
Depto. de Seguros KDB (36-37)				
36. Cía. Coreana del Petróleo	0.0	50.0	50.0	Refinería de Petróleo
37. Cía. Coreana de Ingeniería	0.0	50.0	50.0	Ingeniería Consultiva
Subsidiarias de los Fertilizantes Chung Ju (38-41)				
38. Young Nam Chem Fert. Co.	0.0	47.0	50.0	Fertilizantes
39. Chin Hae Chem Fert. Co.	0.0	47.0	50.0	Fertilizantes
40. Hang Yang Chem Co.	0.0	47.0	50.0	Polietileno
41. Tong Suh Chemical Co.	0.0	32.9	35.0	Acrilonitrillo Monómeros
Subsidiarias AFDC (42-44)				
42. Cía. Coreana de Carne y Prod. Lácteos	0.0	50.0	50.0	Productos Lácteos
43. Cía. Ho Nam de la Seda	0.0	33.3	33.3	Seda cruda Gusanos de Seda
44. Cía. Coreana Exp. de Tabasco	0.0	47.2	47.2	Export. Tabaco

Inversión Directa e Indirecta del Gobierno

	<i>Inversión Directa del Gobierno</i>	<i>Base de Dividendos</i>	<i>Base de Votación</i>	<i>Actividades</i>
<i>Otras Subsidiarias (45-46)</i>				
45. Hotel Chosun (KTS)	0.0	50.0	50.0	Hotel
46. K. Fidelity & Surety (KRIC)	0.0	50.0	50.0	Finanzas
<i>Valores múltiples (47-49)⁵</i>				
47. Korea Tungsten Mining Co.	17.6	40.5	40.5	Minas de Tungsteno
48. Korea Shipping Co.	0.0	18.4	33.1	Carga Marítima
49. Dae Han Iron Ore Devel. Co.	0.0	17.0	41.4	Magnetos
<i>Control sin diferencial (50-65)</i>				
<i>Administración total (KDB/SAD) (50-52)</i>				
50. PE No. 79	0.0	0.0	0.0	
51. PE No. 80	0.0	0.0	0.0	Cartón
52. PE No. 81	0.0	0.0	0.0	Hulla
<i>Administración Financiera (KDB/SAD) (53-65)</i>				
53. Compañía de Astilleros Coreanos ⁶	0.0	9.4	22.8	Astilleros
54. Cía. Coreana de Maquinaria Industrial ⁷	0.0	30.6	30.6	Maquinaria
55. PE No. 84	0.0	0.0	0.0	Productos de Hule

⁵ Excluye a las empresas en las que las acciones de varias empresas públicas hacen un total de menos del 10 por ciento de capital pagado en base a votación.

⁶ Diferencias directas totales, más las indirectas, mayores del 50 por ciento, pero listadas aquí porque el control se ejercería aun sin el diferencial.

⁷ Participación minoritaria en el diferencial, pero el que esté listada aquí se debe a que este diferencial no es determinante para el control.

Inversión Directa e Indirecta del Gobierno

	<i>Inversión Directa del Gobierno</i>	<i>Base de Dividendos</i>	<i>Base de Votación</i>	<i>Actividades</i>
56. PE No. 85	0.0	0.0	0.0	Aleaciones Ferrosas
57. PE No. 86	0.0	0.0	0.0	Comunicaciones
58. PE No. 87	0.0	0.0	0.0	Fertilizantes Fosfatados
59. PE No. 58	0.0	0.0	0.0	Alimentos Enlatados
60. PE No. 89	0.0	0.0	0.0	Vehículos
61. PE No. 90	0.0	0.0	0.0	Molinos de Harina
62. PE No. 92	0.0	0.0	0.0	
63. PE No. 93	0.0	0.0	0.0	Astilleros
64. PE No. 94	0.0	0.0	0.0	Textiles
65. PE No. 95	0.0	0.0	0.0	Tejidos de Cañamo
IV. ENTIDADES CON CARACTERISTICAS TANTO DE KONG SA Y CHU SIK HUE SA Y OTRAS				
1. Cía. Coreana de Luz y Fuerza	52.2	56.7	58.0	Electricidad
2. National Citizens Bank	65.6	78.7	99.7	Banca
3. Korea Securities Financing Co.	50.0	?	63.1	Finanzas
4. Chung Hu Fertilizer Co.	55.6	94.0	94.0	Fertilizantes de Urea
5. Ho Nam Fertilizer Co.	81.3	94.4	94.8	Fertilizantes de Urea
Federaciones Cooperativas (control a través de sus facultades para designar)				
6. Fed. de Cooperativas Nacionales Agrícolas	0.0	0.0	0.0	Venta, Financiamiento, etc.
7. Cooperativa Central Fed. de Pesquerías	0.0	0.0	0.0	Venta, Financiamiento, etc.
Diversos				
8. Asociación Coreana de Caballos de Carrera	0.0	0.0	0.0	Caballos de carrera

APÉNDICE B (1)

La siguiente lista incluye a las corporaciones del gobierno conforme fueron designadas oficialmente a principios de 1955:

BANCO NACIONAL FILIPINO (BNF), establecido en 1916.

CÍA. DE FERROCARRILES DE MANILA (CFM). Comenzó a funcionar de Manila a Dagupan en 1892; comprada por el gobierno en 1917.

DISTRITO METROPOLITANO DE AGUA (DMA). Inaugurado en San Juan Depósito en 1882; comprado por el gobierno en 1919.

COMPAÑÍA NACIONAL DE DESARROLLO (CND). Organizada como una corporación privada del gobierno, teniendo a éste como accionista minoritario en 1919, se convirtió en corporación gubernamental en 1936.

COMPAÑÍA HOTELERA DE MANILA (CHM). Comenzó a operar en 1912; comprada por el gobierno en 1932; la mayoría de las acciones pertenecen a la Cía. de Ferrocarriles de Manila.

COMPAÑÍA DE CEMENTO PORTLAND CEBU (CCPC). Comenzó a funcionar en 1922; adquirida por el gobierno en 1924; subsidiaria de la Compañía Nacional de Desarrollo.

OFICINA FILIPINA DE APUESTAS PARA LA BENEFICENCIA PÚBLICA (OFAPBP). Establecida en 1943 como sucesora de Apuestas Nacionales para la Beneficiencia Pública que había sido establecida en 1932.

CORPORACIÓN NACIONAL DE FUERZA (CNF). Establecida en 1936.

SISTEMA GUBERNAMENTAL DE SERVICIOS DE SEGUROS (SGSS). Establecido en 1936; liquidado en 1941, vuelto a establecer en 1945.

CORPORACIÓN NACIONAL DE MAÍZ Y DEL ARROZ (CNMA). Establecido como una subsidiaria del CND en 1936; se transformó en corporación independiente en 1951; fue reemplazada por la Corporación Nacional de Mercado, en 1955.

CORPORACIÓN POPULAR DE FRACCONAMIENTOS Y CASAS (CPFC). Establecida en 1947 por medio de la fusión de la Comisión Nacional de la Vivienda, 1945, y la Corporación de Fraccionamientos Populares, 1938.

CORPORACIÓN FINANCIERA DE REHABILITACIÓN (CFR). Establecida en 1946; reemplazó al Banco Agrícola e Industrial, 1939.

BANCO CENTRAL DE FILIPINAS. Establecido en 1949.

CORPORACIÓN DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS (CEP). Establecida en 1950; reemplazó a la Ayuda Filipina y Rehabilitación del Comercio; reemplazada en 1955 por la Corporación Nacional de Mercado

ASTILLEROS NACIONALES Y CORPORACIONES DEL ACERO (ANCA). Establecidos en 1950; fusión de varios organismos existentes.

AEROLÍNEAS FILIPINAS (ALF). Establecida en 1941, reemplazó a la Compañía Filipina de Taxis Aéreos, organizada en 1932; el gobierno adquirió la mayoría en 1950; subsidiaria de la Compañía Nacional de Desarrollo.

INSTITUTO FILIPINO DEL AZÚCAR (IFA). Establecido en 1951; compró los bienes de la corporación Insular Refinadora de Azúcar.

CORPORACIÓN DE GAS DE MANILA (CGM). Establecida en 1912; el gobierno adquirió la mayoría en 1951; subsidiaria de la Compañía Nacional de Desarrollo.

ADMINISTRACIÓN DE CRÉDITO AGRÍCOLA Y FINANCIAMIENTO PARA LAS COOPERATIVAS (ACGFC). Establecida en 1952 con la función primera de Oficina de Administración de Cooperativas, Departamento de Industria y Comercio.

ADMINISTRACIÓN FILIPINA DEL TABACO. Establecida en 1954 como sucesora de la Corporación Filipina del Tabaco que había sido formada en 1940 y que fue abolida en 1950.

ADMINISTRACIÓN FILIPINA DEL COCO (AFC). Establecida en 1954. Como sucesora de la Corporación Nacional del Coco que había sido establecida en 1940 y que fue abolida en 1950.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE REHABILITACIÓN Y REASENTAMIENTOS (ANRR). Establecida en 1945; reemplazó a la Corporación de Asentamientos y Desarrollo de la Tierra que había sido establecida en 1950 por medio de la fusión de varias dependencias.

Además de las corporaciones arriba indicadas en las que el gobierno tiene la mayoría de las acciones, hay varias corporaciones privadas en las que el gobierno tiene algunas, pero no la mayoría, de las acciones. Éstas incluyen:

BANCOS RURALES

CÍA. CELULOSA DE FILIPINAS, INC. (Un complejo fabricante de papel).

CÍA. FILIPINA DE MANUFACTURAS ELÉCTRICAS.

FERIA INTERNACIONAL DE FILIPINAS, INC.

APÉNDICE B

El gobierno posee también otras propiedades que son usadas en actividades privilegiadas. Éstas incluyen tres barcos transatlánticos que son rentados a una compañía privada. También hay varias actividades de la clase confiada generalmente a las corporaciones gubernamentales de Filipinas, que son efectuadas por dependencias no corporativas, como la Oficina de Telecomunicaciones y Estaciones de Radio (DZFM).

Fuente: Esta lista proviene de E.O. Scne *Public Administration in the Philippines*, Manila, Oficina de Prensa, 1955, pp. 295-6.