

MARCO CONCEPTUAL DE LA EMPRESA PUBLICA	85
1. Preámbulo	85
2. México, el marco	89
3. ¿Qué es la empresa pública?	92
4. ¿Empresas populares o empresas del Estado?	94
5. Crecimiento del Estado	95
6. Genealogía de la empresa pública	97
7. Proceso de creación de las empresas públicas	100
8. Pluralismo y economía mixta	105
9. Los sectores nacionales	109
10. Más allá de la forma, la finalidad	110
11. Otro concepto de las utilidades	113
12. Una palabra mágica: subsidios	116
13. Estatuto de la empresa pública	119
14. El soporte administrativo	121
15. Otra expresión mágica: el empresario público	125
16. Control	130
17. La opinión	134

MARCO CONCEPTUAL DE LA EMPRESA PÚBLICA

Contenido

1. *Preámbulo.*
2. *México, el marco.*
3. *¿Qué es la empresa pública?*
4. *¿Empresas populares o empresas del Estado?*
5. *Crecimiento del Estado.*
6. *Genealogía de la empresa pública.*
7. *Proceso de creación de las empresas públicas.*
8. *Pluralismo y economía mixta.*
9. *Los sectores nacionales*
10. *Más allá de la forma, la finalidad.*
11. *Otro concepto de las utilidades.*
12. *Una palabra mágica: subsidios.*
13. *Estatuto de la empresa pública.*
14. *El soporte administrativo.*
15. *Otra expresión mágica: el empresario público.*
16. *Control.*
17. *La opinión.*

1. **Preámbulo.**

Quiero, en primer término, como es debido y para mí muy grato, expresar mi reconocimiento

cordial al licenciado Pedro Ojeda Paullada y al licenciado Alejandro Carrillo Castro, por la invitación que ambos me formularon, bajo la hospitalidad del Centro Nacional de Productividad, para intervenir en este ciclo tan importante en el cual se han venido destacando asuntos básicos para el presente y el futuro de la dirección de la empresa pública.

He escuchado, o leído con atención, las intervenciones de otros funcionarios, y examinándolas me di cuenta, en algún momento, de que por la valía de ellas y por su amplitud, prácticamente me había quedado sin tema. Sin embargo, hace años, cuando inicié mi contacto tan estimulante con los economistas, les oí hablar de actuar o de crecer en los márgenes; para un abogado, es de difícil comprensión esto de crecer en los márgenes, porque se supone que el orden jurídico no tiene márgenes, para crecer en ellos, que es un todo cerrado, que es una plenitud hermética, y que, por lo tanto, entre norma y norma no hay otra cosa que otra norma, pero no márgenes. Sin embargo, con esta filosofía y con las buenas explicaciones, convincentes, que me han dado mis amigos economistas, voy a tratar, si no de crecer, sí de actuar en esos márgenes y, además, ir sobre esos terrenos que otros conferenciantes han explorado, intentando hacerlo quizás sólo con palabras diferentes.

Se me ha encomendado exponer algunas ideas

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

en torno al tema *Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública, Marco Conceptual*; sin embargo, valido de la buena amistad que me une con los organizadores de este encuentro y seguro de su benevolencia, he de introducir en el título de este comentario la referencia que prevalece en la denominación del ciclo: a "Empresa Pública" agregué, por esta razón y por otras que luego mencionaré, "en México".

Por otra parte, quizá he disminuido el examen detallado de organización y funcionamiento, tanto para no abrumar, a quienes me hacen el favor de escucharme, como por el hecho de que estos extremos ya han sido, como decía, tratados aquí con experiencia y conocimiento mucho mayores que los míos.

Entonces, mi propósito es echar un vistazo sobre lo que es o pudiera entenderse como el marco conceptual de nuestra empresa pública, no para aclarar dudas ajenas, que no podría, sino sobre todo para volver sobre las propias, poniéndolas aquí en blanco y negro. Es ésta, por otra parte, una excelente oportunidad de reflexión para un funcionario cuyo cometido reside, precisamente, en el trato con "las" empresas públicas, no con "la" empresa, y que por ello corre siempre el riesgo, y en él cae, de que los árboles no le permitan ver el bosque.

La tarea que se me da conduce a explorar la naturaleza y el espíritu que sustentan a esta

empresa, y en las que se asientan la razón y las razones de su existencia; a observar su intimidad y su medio, texto y contexto; a preguntar por su papel y su importancia en nuestro mundo y en nuestro tiempo; a relacionarnos, en suma, con su vida, apoyos, vicisitudes y destino. Puesto el asunto con otras palabras, las de Ortega, y ensayando esto además por otro investigador que pudiera dar al estudio la profundidad que merece, sería tanto como hablar del "yo" y de "la circunstancia" de la empresa pública.

Tenemos, pues, que contemplar como condición previa, el desfile de las nociones anterior y actual sobre las funciones del Estado, y en éstas, acerca de la empresa pública misma, punto donde el tema halla su reducción y su referencia, lógica y genealógica; de la escena que comparte con otras en el cuadro de un pluralismo que fija, con movimientos, sus mojoneras, y de los fines que presiden, por contraste con aquéllas, su razón de ser y por lo mismo sus objetivos propios; del estatuto material que la rige, esto es, de su personal ordenamiento; de los personajes que invoca y provoca, que son sus categorías subjetivas: el soporte administrativo externo y específico, el empresario público y el control que aquél y otros personajes ejercen sobre éste y sus tareas; y finalmente, la opinión pública que rodea, estrecha, sobresalta o propicia su marcha, y que es otra

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

dimensión del contexto. En la revisión de todo esto habrá, debo anticiparlo, para que desde este momento se me excuse por las reiteraciones necesarias, necesarias a mi juicio, ciertas palabras que, al menos para mí, dan la clave de este trabajo, tan somero en contraste con la profundidad de la materia: Nación, pueblo, Estado, conceptos que, esencialmente, se hallan conectados en el fondo con otro que omito, no porque lo suponga inútil o sin crédito, sino porque lo considero inmanente a todos aquéllos, bajo la comunión en una fuerza, o en un sentimiento, o en una historia —la que hoy ya tenemos y la que tendremos— sin la que carecerían de sentido y se verían asoladas las ideas sociales y jurídicas, más su fuente y acompañante político, de Nación, de pueblo o de Estado: me refiero a Patria.

2. México, el marco.

Sería inútil, hasta para propósitos académicos, no se diga ya para los prácticos, y además contemporáneos, que fundan y que requiere este ciclo de conferencias, estudiar a la empresa pública en México como si ésta vagase en una abstracción universal, aceptable y ya aceptada, esto es, analizarla poniendo a un lado lo que es su única condición permanente, la que determina a todas las otras y confiere a las empresas del Estado lo que son y serán, su fisonomía,

las soluciones que por ellas se obtienen y hasta los problemas de todos los signos que aparejan: esto es, precisamente, México. Hay que intentar, pues, la "teoría mexicana" de la empresa pública en México, descartando la tentación de hablar de ella sin lugar, sin punto especial de referencia, esto es, como una "utopía".

Es desde esta realidad, con sus copiosas implicaciones, que nuestra empresa pública se produce y prospera, decae o se desarrolla. Por tanto, no es posible arrancar de otras, ni mucho menos de dogmas o de estilos que por supuesto nos interesan e importan, pero con los que no hay compromiso, sino a lo sumo semejanza y aun parentesco; pero sólo eso, no identidad, porque no existe ésta por más cercanos que sean entre sí dos pueblos, comunes sus orígenes y hasta aproximadas sus aspiraciones.

Tiempo atrás, cuando se formaba científicamente el estudio de las Constituciones oriundas de nuestro siglo, un tratadista que ha ejercido gran influencia sobre las investigaciones posteriores, Carl Schmitt, habló de las decisiones políticas fundamentales, las estampadas por el Poder Constituyente con la Ley Suprema; las "que denotan la forma política de ser del pueblo... y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso —decía— para las leyes constitucionales". Recogiendo este pensamiento, podemos afirmar sin duda que para

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PÚBLICA

nosotros, resuelta la Constitución precursora de 1917, la dirección y la gestión sociales y económicas del Estado forman parte de las decisiones políticas fundamentales de la Nación mexicana, esto es, de sus propias definiciones sobre ser y como ser. Es a partir de aquí, entonces, que se alzan todos los conceptos de la empresa pública, que de tal manera deviene un hecho, además de nacional, deliberadamente nacionalista. Quedan atrás otros intentos y otros empeños, con todo el valor histórico que posean. Ya no bastaría, para entender a las empresas públicas nacionales de este tiempo, la idea que del fomento tuvo en sus orígenes la República Mexicana, cuando por voz de su Presidente Vicente Guerrero, en el mensaje ante la Cámara Legislativa en 1829, dijo cómo habría de extenderse "una mano benéfica a: nuestra decadente industria, fomentando de algún modo las fuentes de riqueza pública"; y en cambio sería determinante, por el contenido que como ilustración política posee, lo que en 1980 afirmó el Presidente López Portillo al expedir el Plan Global de Desarrollo y conferir, dentro de éste y de los otros planes vinculados a un país que se apresura en la recta final del siglo XX, un papel de protagonista, ciertamente no único, pero tampoco, en modo alguno, observador secundario, a las empresas del Estado. Atrás también quedan, dibujando los orígenes que ahora nos parecen románticos, las disposiciones que en 1790 dictó, para esta misma —y tan otra— ciudad de México, el segundo Conde de Revillagigedo, al

disponer el nacimiento, que refiere González Obregón, del “guarda, sereno y gendarme”, atareado, entre otros asuntos del servicio urbano, en vigilar que hubiese alumbrado en las calles; ahora este propósito se colma por la enorme tarea que una empresa pública lleva al cabo para proveer al país de energía eléctrica, bajo un Plan Nacional de Desarrollo Industrial y un Programa de Energía, subalterno de aquél, que tiende la vista hasta el inicio del siglo XXI, y en el que no podían siquiera soñar ni el virrey, ni el “guarda, sereno y gendarme”.

3. ¿Qué es la empresa pública?

Lógicamente, la primera pregunta que aquí se plantea tiene que ver con la identidad misma de la empresa pública, y aún antes que ésta, con la de la empresa, genéricamente, que no acaba de hallar final acomodo, aunque sí alusiones, en nuestras leyes, por más que ya lo tiene, y muy antiguo, en los hechos y, desde ellos, en otras disciplinas económicas y sociales. A primera vista, dentro de una hipótesis de trabajo, parece que no dan la respuesta ni la figura del “comerciante”, ni el “acto de comercio” ni la forma mercantil que adopten las personas colectivas; que la empresa pública, cualesquiera que sean su presentación o su vestimenta, es ontológicamente, algo diverso —no digo por abajo o por encima, sino sólo eso: algo distinto— de otras empresas, Nuestro régimen jurídico,

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

que ha recibido los datos de la historia, aparece todavía vacilante: suele referirse a "entidades", pero también en algunos ordenamientos, y para los efectos de éstos —excelente facultad de arbitrio del legislador, que puede resolver, como quiera, sobre el significado de las palabras que utiliza— habla también de entidad, y entre las entidades agrupa lo mismo los Poderes de la Unión que a los fideicomisos.

Por convención, para partir de algún punto más o menos seguro, y que en todo caso ha prosperado al través de sus consecuencias más que cualquier otro, me refiero a empresas públicas bajo el pensamiento que acerca de ellas concreta la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Esta habla de las "entidades", por contraste con las que denomina "dependencias": se recogen, entonces, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal —pese a que de su designación se deduzca que es específico lo que ahora se expone como genérico, asunto que sugeriría hablar, más bien, de sociedades y asociaciones con participación del Estado— y los fideicomisos. Es a esta constelación de unidades a la que el Derecho mexicano, más la costumbre que con éste va de la mano, designan como administración pública paraestatal, y es en ella que pensamos cuando se invoca el tema "empresas públicas" o "empresas del Estado". Sobre este punto volveré adelante.

Dentro de un intento de caracterización de estas empresas, cabe decir que son unidades de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formadas por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales sociales o privados, o de la aplicación de los precios y tarifas que ponen a disposición del público, y sujetos al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario.

4. ¿Empresas populares o empresas del Estado?

El desarrollo del tema guía hacia la calificación de "públicas" que se da a estas empresas, donde se reconoce su condición de "populares". Si aquella voz procede de *publicus*, y ésta de *populus*, lo cierto es que público tiene, entre sus acepciones, la de ser algo que pertenece al pueblo. De ahí que igualmente, o mejor aún, se pudiera hablar de empresas "populares", en el sentido de que es el pueblo su dueño; de que provienen de las resoluciones que dictan los representantes populares, trátese del Con-

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

greso o del Ejecutivo; de que son para aquél, directa o indirectamente, sus beneficios; de que al pueblo representado rinden sus cuentas. Si prescindimos de la prescindible idea de que el Estado, otro concepto multívoco, existe como algo distinto del pueblo, y admitimos a éste en el centro de los acontecimientos de las empresas públicas, restableciendo intelectual y emotivamente el poder y el alcance de este último término, fluyen con mayor naturalidad las soluciones a todos los temas: ámbitos de actuación, establecimiento, proyección, gestión interna, control, rendimiento, relaciones con otras personas.

5. Crecimiento del Estado.

A la multiplicación de los deberes del Estado ha correspondido, apenas con apremio fisiológico, no como un fenómeno de patología burocrática o administrativa, la de sus órganos de gobierno, de producción y de servicio. Ni más ni menos que lo que en otros sectores ocurre: a la expansión del país sigue, y hay que favorecerla, la multiplicación de unidades productivas. No sucede sólo porque lo queramos; acontece porque lo requerimos. A un Estado en formación le bastaban pocas cosas: asegurar la paz pública, proteger sus linderos sociales y garantizar la provisión del Erario. Para ello eran suficientes algunos Ministerios: uno de política interior, otro de política externa y acaso uno más de finanzas, un

cuerpo de seguridad y algunos recaudadores de impuestos. Es obvio que el mundo no se ha detenido en este punto, y que al Estado testimonial y retraído ha relevado el protagonista y avanzado. De ahí, entonces, que el aumento de las obligaciones convenga, aunque no se busque, el incremento en los órganos para que las cumplan.

En ocasiones se plantea, como si fuera en sí mismo negativo, el número de las empresas públicas. Este modo de ver las cosas, como cualquier otro que lo haga con simpleza, sin tomarse el trabajo de incurrir en mayores indagaciones, hace tabla rasa de cantidades y calidades, y va directamente —tal vez con toda legalidad: porque así lo manda la ley del menor esfuerzo— sobre el número de aquéllas, mejor que sobre las condiciones de éstas. A menudo se inquiere con más esperanza de ver cifras altas —sin importar qué nombres o qué objetos las nutran, sino sólo los números, mejores si son más dramáticos— acerca de las empresas liquidadas, es decir, en torno a las bajas en las filas del Estado, que sobre las empresas ampliadas con éxito, las rescatadas de una administración que demeritó sus finanzas y puso en peligro una fuente de trabajo y de abastecimiento, o las establecidas para reforzar la producción y los suministros, y con ellas crear, si no la autarquía —que sería vano e imposible—, sí un progreso en la autonomía. El análisis sereno,

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

e inclusive severo, sin nerviosismo, restauraría la lógica en el seno de estas preocupaciones, y tal vez descubriría una intención arrasadora: talar el bosque de las empresas públicas y volver a un Estado original, de gendarmería. Sin embargo, en poco tiempo estaríamos plantando de nuevo los árboles.

Es dentro de esta referencia al Estado moderno, pues, que debemos hablar de la estirpe de las empresas públicas.

6. Genealogía de la empresa pública.

Si el concepto de empresa, y con mayor razón el de empresa pública, han sido huidizos para el jurista, como ya señalé, quizás por la tradicional quietud de los hechos y de las figuras que éste contempla, y que va junto con el sosiego que traen consigo, inclusive como punto de su esencia, las normas jurídicas, ahora las cosas ocurren de modo diferente. También aquí se acortan y precipitan las etapas de la historia: el viejo Derecho cede su sitio a otro en transformación permanente: un Derecho en transformación para un mundo que cambia a cada momento. Los códigos napoleónicos tuvieron una vigencia más que centenaria, y antes de ellos el orden jurídico romano la tuvo milenaria: atravesó el Imperio, la Edad Media y el Renacimiento. En contraste, ahora el Derecho Administrativo y el económico, los que más tienen que ver

con las empresas públicas, aparecen renovados en cada número, casi, del Diario Oficial. Creemos actuales y suficientes al Código Civil y al Código Penal, con apenas unas cuantas enmiendas, aunque iniciaron su vigencia hace cincuenta años. En contra, la *Ley Orgánica de la Administración Pública* tuvo que relevar, en 1976, a la de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, a su vez reformada en varios extremos durante los veinte años de su vida; y además ya sabemos obsoleta, es decir anticuada, a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de hace sólo diez años, la que, en su tiempo, relevó al cabo de cinco años de vigencia a su antecesora, de 1965.

Todo esto ha sido obra, inquieta, apresurada —no digo ligera o precipitada— de la irrupción del acento social en el Derecho, para demoler la igualdad formal de las personas, la que permitía sin distinción y soberanamente, según dijo Anatole France con ironía, morir de hambre al pobre o al rico y a ambos facultaba para pernoctar bajo los puentes del Sena.

Puesto el énfasis, entonces, sobre la equidad, que es un desarrollo aristotélico de la justicia y un modo diferente de entender la igualdad entre los hombres, debemos enfrentarnos ahora, por la acción del Estado en la economía y en los procesos sociales restantes, cada vez más

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

definida y maciza, más universal y, en este sentido, históricamente irreversible, a un aparato de empresas públicas creadas por invención de formas nuevas de organización —hablo de nuevas pensando en la historia general del Derecho, que arrancó de donde dos hombres se encontraron por primera vez frente a frente: Adán y Eva o Robinson y Viernes—, por recepción de otras tradicionales y por conversión de algunas más.

En el primer caso se encuentran los organismos descentralizados, conceptualmente desprendimientos relativos del Estado, brazos suyos que se alargan y proliferan para la prestación de los servicios o la producción de los bienes que, bajo otro modelo rígido, tendría que prestar o producir el Estado mismo, pesadamente, distrayéndose de sus atenciones más precisas e indispensables: todas las autoritarias, todas las normativas, todas las de equilibrio dialéctico. En el segundo se hallan las viejas estructuras del comerciante colectivo, a las que el Estado accedió, de buena o mala gana, para relevar a propietarios y administradores o para favorecer la unión de compañeros en el riesgo y en el progreso. En el tercero, el que tiene que ver con la conversión, o de otro modo, con la evolución de los esquemas del Derecho ordinario, se hallan, por ejemplo, los fideicomisos, que en el origen y durante mucho tiempo fueron simples contratos soportados y afectados por un fin al

que se acoplaba el manejo de un patrimonio, pero ahora —al menos en nuestro Derecho— verdaderos entes, casi personas, o personas de plano, que figuran al lado de las que tradicionalmente y por definición lo han sido, en cuantas leyes, acuerdos, registros, programas y presupuestos se han elaborado para aprender, conceptualmente, el universo de las entidades públicas. También aquí habría que situar, pendientes de la evolución que comienza velozmente en los hechos y en el Derecho, otras formas de las que el Estado ha echado mano: ciertos consejos —con “s”, y no con “c”, que ambos son “concilios”—, algunas coordinaciones, determinados sistemas, que no andan, como los personajes de Pirandello, en busca de autor, pero sí en persecución de un nicho jurídico, en el que se instalen y desde el que operen, para que algunos juristas salgan de su azoro, bajo un molde normativo preciso, si esto es posible.

7. Proceso de creación de las empresas públicas.

Lo que se ha dicho acerca de los motivos para la intervención del Estado en las actividades económicas y sociales, permitiendo que actúen no sólo el gobierno, como instancia normativa, sino además la empresa pública, como entidad operadora, debe asociarse, para integrar el conjunto histórico y actual de la paraestatalidad en México, con las etapas que este desarrollo

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

ha recorrido. Lo primero sería, pues, la lógica política y económica de la acción paraestatal; lo segundo constituiría el relato de la aplicación de esa lógica a la realidad. Claro está que hablo en términos muy generales. Las cosas no se han dado con tanto rigor en la práctica, ni aquí ni en ninguna parte, salvo cuando el cambio económico y social se produce, a fondo y de un golpe, por la fuerza revolucionaria, que al poner de revés a un país, inmediatamente instala una estructura nueva y distinta, casi de la noche a la mañana.

Si alguien a solas, o un denso grupo de trabajo, hubiese pensado, al concluir el siglo XIX, en la futura Revolución de 1910, y sobre todo en el impulso social que ésta adquirió con la Carta de 1917, y si de ahí hubiera extraído, con rara intuición, todas las consecuencias, hubiésemos tenido un plan maestro para la creación de las empresas públicas que fijara tiempos y movimientos. Como la vida era de otra manera, la primera etapa de las empresas públicas mexicanas, dejando de lado precedentes de valor relativo, lo fue de formación imprevista, por el vigor y a veces por la adversidad de las circunstancias. Así apareció, por ejemplo, la más grande de nuestras empresas, independientemente de un proceso de planeación y adquisición reflexivo y sosegado, sino por la necesidad imperiosa, a toda costa, de afirmar nuestra soberanía. Luego llegaron otras empresas, sea porque las queríamos —ya en los albores de una

verdadera estrategia paraestatal—, sea porque había que mantener, con ellas, el trabajo de sus colaboradores, la oferta al mercado y, en definitiva, el equilibrio del desarrollo, cosa que, por otra parte y aun cuando parezca haberse resuelto al acaso, también obedeció a una estrategia, diferente de la anterior, si se desea, pero una estrategia de paz social en fin de cuentas.

Ahora, en cambio, ingresamos en otro capítulo: el de planeación nacional, que no repugna, sino recoge la libertad, y señala, con el más alto sentido político, dando cauce a las decisiones, los vacíos y las preferencias, establece las prioridades y los medios, crea los instrumentos. Ya no podríamos renunciar a este régimen de previsión y solución, que hace, a escala nacional, lo que en la suya privada pretende el individuo, lo que como hombre le caracteriza: la posibilidad, como Max Weber advertía, de decir que no o que sí a la naturaleza, y de esta forma no limitarse a aceptar los acontecimientos, sino aspirar a producirlos.

En la nueva etapa han ingresado y seguirán, como la sombra al cuerpo, o de otro modo, para que éste mismo se haga, un nuevo Derecho y una diferente estructura. Es lo que hace diez años el Presidente López Portillo calificó de “planear la planeación”, conferirle soporte administrativo, dar al “qué hacer” la contrapartida indispensable: “cómo hacerlo”. Esto explica y

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

justifica el esfuerzo gubernamental, que corresponde a una oferta política previa, a un proceso de sufragio que debe atender al programa y al individuo —y que por lo tanto no es, sólo, selección subjetiva de políticos, sino opción objetiva sobre políticas—, por recrear la estructura administrativa, herramienta para el trabajo meditado, y por instituir los planes que exhiban el diagnóstico y proponen los caminos. Se ha dicho, con razón, que éste es un estilo de gobierno; y añadiríamos, un estilo necesario.

Para sintetizar los factores de la paraestatalidad en México, en otro trabajo, de autoría colectiva, en el que también participé, se apuntó:

- a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes, para garantizar, por conducto de este manejo autónomo de la riqueza, la *independencia económica* y, *por tanto, la capacidad de decisión política*, hacia adentro y hacia afuera;
- b) La conveniencia de interferir el curso libre de la producción y de la distribución, sin desplazar la gestión privada, para *asegurar el bienestar de la población consumidora*, merced a una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio, cosa particularmente importante como reacción frente a la concentración de la riqueza

que se presenta en países en acelerado proceso de desarrollo, y que desemboca en el hecho de un "poder sin responsabilidad";

- c) La necesidad de acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere;
- d) El imperativo de actuar para el *alcance de los objetivos que los planes de desarrollo indican*. Sobre este particular se ha destacado, haciendo referencia al sector industrial, aun cuando la idea es válida para otros renglones, "la ubicación nodal de las empresas industriales del Estado en el Plan. La multitud y naturaleza de sus vínculos con otras ramas, y la fuerza dinámica que resulta de su magnitud y ritmo de expansión, hacen del sector paraestatal la pieza clave en la ejecución del Plan";
- e) La conveniencia de *rescatar y mantener*, por razones económicas y sociales, *unidades de producción y de servicio, y fuentes de empleo*, que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado o ineficiente de una administración privada, y
- f) La pertinencia de *allegar mayores recursos* de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

de la economía, en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado.

8. Pluralismo y economía mixta.

Entre los puntos de referencia constantes de la empresa pública mexicana figura el panorama en el que éstas existen y hallan enlaces y continuidad con las sociales y las privadas. A la armonía del conjunto, en vista de los intereses nacionales, que a todos los otros superan, sean individuales o sectoriales, llamamos economía mixta. Quiere esto decir, por supuesto, economía participativa, en mayor o menor medida abierta, para que a ella afluyan todas las iniciativas. Alguna vez se dijo, y creo que la frase conserva frescura: necesitamos más y mejor iniciativa pública, como más y mejor social y privada. No habría por qué detener aquí nuestro sistema de encuentros y concurrencias, que tampoco nace de este punto. Viene y se dirige tanto desde y hacia la economía, como de y para otros procesos sociales. Tiene que ver con la esencia de lo que somos, con nuestro advenimiento y nuestra historia. Por todo eso se encuentra entre los fundamentos de las determinaciones nacionales.

Si hay economía mixta es porque somos, desde un principio, diversos y plurales, tanto como el hombre de muchas caras que pintó

Orozco en la cúpula del Paraninfo de la Universidad de Guadalajara, y porque este íntimo pluralismo, que desde siempre existe en nosotros, y además en cada uno, se expresa también en las estructuras que nos hemos dado, en las leyes con que las preservamos, con nuestro permanente trabajo de compromiso, o en nuestra búsqueda de consenso, si se quiere. No optamos por echar a nadie de la nave, dando una fácil solución mecánica a nuestros conflictos —fácil sólo hipotéticamente, en la apariencia—, sino preferimos la consulta, la negociación, el legítimo avenimiento. Hoy, como siempre, esta actitud se revela en el método de planeación elegido. Estuvo y está en el origen de nuestra raza, en el que Caso advirtió un encuentro traumático entre seres que parecían venir de distintos planetas, pero que finalmente, en una lenta conjugación que aún no termina, en una dialéctica laboriosa y pausada, va haciendo de los dos o de los muchos uno solo: la Nación mexicana. Si no se expone este compromiso entrañable que todos aposentamos, sería superficial la explicación de muchas de las cosas que aquí ocurren, como lo sería entender por qué nos parece mejor, como país, conciliar que mutilarnos.

El pluralismo esencial, que se va titulando en nuestras instituciones políticas, tan singulares, y últimamente en la reforma de este campo, hace tiempo se presentó también en otros órdenes sociales, los económicos entre ellos. Si no fuera

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

así, nuestra Constitución sólo constaría del puñado de artículos que recogen las garantías individuales, y que quizás se continuarían llamando derechos humanos, como si no hubiese otros que merecieran el mismo rótulo; o únicamente comprendería el extenso texto de los que denominamos derechos sociales, pero no ambos. Sin embargo, queremos que todos existan, luego que coexistan, después que prosperen. Hay una condición solamente: que nadie desborde ciertas fronteras. Todos los grupos las tienen. Sólo la Nación, como tal, con cuanto significa de intereses unánimes y supremos, carece de fronteras. Y a la Nación, el Estado la representa. Por eso se habla de límites para la acción del sector social o del privado, pero no se puede hablar de límites para la Nación. Aquéllos resultan de los acuerdos ya tomados por el pueblo, que constan en la Constitución y en otras leyes, de donde surge la gran reserva económica y estratégica nacional —los hidrocarburos, la generación de energía eléctrica para el servicio público, el aprovechamiento de los combustibles nucleares, entre otros—, puesta bajo la administración directa del Estado, y en los hechos y en el Derecho confiada a las entidades paraestatales, que nunca, como aquí, son algo tan paralelo o tan parejo del Estado, ni tan cercano a los derechos nacionales. Nada se ha expropiado, en rigor, al formular esta reserva, a pesar de que a veces los actos en que se concreta hablen, con razón técnica, de mecanismos expropiatorios. Más bien la Nación

ha puesto en marcha su dominio originario y eminente, esto es, ha reasumido el dominio directo sobre bienes que siempre fueron suyos, aunque mantuviere latente el ejercicio de esta potestad. También otros muchos son suyos, pero ha decidido respetar la propiedad privada y sólo imponerle las modalidades que, en su caso y en su hora, dicte el interés público. Si hablamos de fronteras y deslindes, entonces, y de hasta dónde puede y debe llegar el Estado, o hasta dónde deben y pueden hacerlo los particulares, son aquéllas, y nada más, las únicas fronteras.

Si de esta manera existe un primero y supremo deslinde, la ocupación de lo que reste es una cuestión de necesidad, que hay que satisfacer mediante otra cierta estrategia democrática, bajo un régimen que no prohibe o dispersa, sino fomenta y congrega, al que llamamos —para volver de nuevo al punto de partida— “economía mixta”. Así se dice políticamente y así se hace normativa y pragmáticamente. Lo mismo se profesa en nuestros planes de desarrollo, que no son nada más una instrucción para el Estado, sino además se expresan y aceptan como una apelación a los particulares, para ejercer juntos una planeación en la libertad y para la libertad. Tal es el sentido último, o el primero lógicamente, de la Alianza para la Producción y del manifiesto convencido, no retórico, de que “la solución somos todos”.

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

La empresa pública mexicana encuentra primero su fundamento, pues, en una retención estratégica; luego, en la necesidad de satisfacción y, por ello, de crecimiento, ahí y en la medida en que la Nación lo solicite, en el marco de sus previsiones de desarrollo. Además, cuenta con un tercer sustento, para no hablar de otros menores, alentados por las circunstancias o favorecidos por las coyunturas: es el que marcan la letra y el espíritu del artículo 28 constitucional: evitar la concentración de la riqueza y del poder que ésta apareja, e impedir la profusión de la pobreza y de la debilidad que ella acarrea. Es así como tienen explicación otros actos de injerencia económica y social del Estado: no menos en la preservación de la salud, que en la seguridad del sustento; y cómo enlazan de nuevo, a la vuelta de más de siglo y medio, con las aspiraciones que vimos desde el prefacio de la República: aquellas de las que hablaba Morelos: moderar la indigencia y la opulencia; o las otras de que Justo Sierra se dolía, en la víspera de la Revolución: satisfacer el hambre y la sed de justicia.

9. Los sectores nacionales.

Dentro de esta clasificación de zonas surge nuestra tipología socioeconómica que habla de sectores público, social y privado. En el primer compartimiento entran, no sin contar con modalidades y promover meditaciones, las em-

presas públicas, pero no, en cambio, el Estado mismo, ahora visto como sinónimo de Gobierno, que no puede ser un sector o un subsector al lado de los otros, contrapuesto a ellos, diferente.

Es preciso, considero, llamar la atención sobre la dialéctica que pretendemos con el uso de esta terminología sobre "sectores", nativa ella, a su vez, de la que priva en el género de sociedad que somos. Hablar de sectores, y en este sentido de empresa pública, social y privada, fue tal vez, en el principio, poner el acento sobre las diferencias, dejar el énfasis en lo que separa. Ahora, en cambio, es acentuar lo que une y reúne, o dicho de otro modo, apuntar hacia el otro polo del proceso, hacia el destino, y buscar que las partes, sin abdicar de su naturaleza, convengan y coincidan en el todo. Pocos días atrás lo sostuvo de nuevo el Presidente de la República, al ratificar que hoy "la planeación es una oportunidad para racionalizar los procesos de posible pugna y deseable conciliación de intereses, buscando los de carácter general", y que en México "todas las iniciativas tienen cabida, si se respetan las leyes fundamentales de nuestra convivencia y de nuestro sistema político".

10. Más allá de la forma, la finalidad.

En este punto salta la diversidad entre las formas y las realidades: formas queridas, es cier-

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

to, pero también, obviamente, realidades aceptadas de antemano, no meramente toleradas. Hablo ahora de ese conflicto, tan difundido y examinado, con hondura o sin ella, entre el fin de lucro y el fin social. El comerciante, donde sea que su historia arranque —el *institor*, administrador del Derecho romano, o el mercader medieval que dio lugar a los gremios, y otra persona cualquiera, antes o después de aquéllos— y el acto de comercio, y la negociación mercantil, y las sociedades cuya mera forma de constitución les depara el título de mercantiles, advinieron, todos ellos, para satisfacer, poniendo de por medio el riesgo que corren —y de aquí la tan frecuente expresión de “capital de riesgo”— un propósito de lucro. Este objetivo se halla en la entraña de la mercantilidad, pero no se encuentra nunca, ni debiera pretenderse, en el núcleo de la estatalidad o de la paraestatalidad, donde la noción finalista del lucro, que puede o no ocurrir, pero que en todo caso tiene otro destino que el de aumentar un patrimonio particular, se ve sustituida desde el primer momento, y así lo quiere, por la de servicio social, idea que a su vez provoca precisamente en el ámbito de la empresa pública, un torrente de deslindes y precisiones que han de tomarse en cuenta a la hora de instituir la, operarla o enjuiciarla, pero que a menudo se pasan por alto, en el empeño de examinar solamente, con un microscopio que aquí no tiene aplicación, “estados” o “resultados”.

Por supuesto que existen en este ámbito “es-

tados" y "resultados", como también entran en juego utilidades, rendimientos y ganancias, y así hasta el infinito. Pero todos ellos —todos, hay que subrayarlo— poseen una connotación distinta de la relativa a otras empresas, y concretamente a otras sociedades, que tienen la misma figura que las erigidas o recogidas por el Estado, pero no igual vocación ni, por ende, idéntico destino. En este sistema de conceptos, pues, no sólo ontológicamente, por el "ser", sino además "teleológicamente", por el "para qué ser", difieren las empresas públicas de las privadas.

Tal vez el problema, que distrae la óptica del analista y lleva a desfigurar las cosas o a entorpecer la percepción de sus colores, radica en encuadrar como sociedades mercantiles, esto es, comprometidas con el ánimo de lucro y justificadas por éste, a las de participación del pueblo, por el conducto del Estado —sobre todo cuando éste es dueño absoluto del capital—, que si algún lucro persigue, haciéndolo bien o mal, es el beneficio popular. Aquí la recepción de vino nuevo en odres viejos equivoca al intérprete, altera el veredicto y desalienta, a veces, la opinión. En sus equívocos, las sociedades mercantiles estatales arrastran a otras figuras, como los organismos descentralizados, que, produzcan o no utilidades en el sentido ritual de la palabra, no fueron concebidas para ello,

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

ni tomaron una forma jurídica que hiciera suponerlo.

Entonces, es preciso repensar y representar a la empresa pública, precisamente ante el público. Esto es, conviene presentarla de nuevo, aunque cueste el trabajo que lleva una reforma completa de los modos de pensar y de las comodidades que depara suponer que todo está ya definido y que las fórmulas antiguas siguen sirviendo para los asuntos de ahora.

11. Otro concepto de las utilidades.

Con base en las finalidades que la empresa pública pretende, habría que incorporar en la noción simple y común de las utilidades —sobre las que tanto se pregunta, sin saber de veras por qué se está preguntando— una serie de condiciones y variantes que arrojaran, con fidelidad, los resultados efectivos, los que valen, de la entidad descentralizada o de la sociedad mercantil de Estado. Necesitamos, pues, otros conceptos y otros procedimientos para acertar en la radiografía de esta empresa, cuyas salud y enfermedades tanto difieren de las que pudieran diagnosticarse para otras instituciones. No propongo, ni ahora podría, un régimen contable que recoja estas distintas percepciones. Digo, solamente, que éste debiera ir más lejos que precisar lo que ganó o lo que perdió la empresa, aislando en ella, a título de regla suprema, la

métrica de los pesos y los centavos. En cambio, comprendiendo su origen y su propósito, habría que preguntarse y responder, lo que ya no es tan fácil practicar por la ruta de sumas y restas en dos columnas, cuánto y qué ganó o perdió el país con la operación de la entidad; lo que ésta hizo dentro del proceso de producción y distribución que se encauza, directa y solamente, al beneficio social, que por definición rechaza el lucro particular; lo que pudo y lo que no pudo hacer, a la luz de los apoyos que recibió y de las restricciones que individualmente experimentó para adelantar en el programa nacional de la justicia y la equidad, y mantener cierto aprovisionamiento, y con él determinada seguridad —empleados estos conceptos en su más amplia acepción— en el conjunto nacional.

Es claro, al menos así lo veo, que con todo esto no estoy implicando, fatalmente, como si actuara siempre una mano adversa invisible, que la empresa pública nazca y crezca para perder, y menos aún para perder, por sistema, los recursos nacionales que administra, lo que traería consigo una conclusión, casi biológica: que entonces desaparezca para que no pierda. Afirmo lo contrario: que exista para ganar. Inclusive, es posible asegurar, categóricamente, que numerosas empresas paraestatales ganan, y no poco, hasta a la luz del criterio más común y estrecho de lo que es el rendimiento; que otras han pasado durante los últimos años, y para decirlo en los términos coloridos que tanto se manejan, de

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

números “rojos” a “negros”; y que muchas han visto disminuir constantemente sus pérdidas. Pero independientemente de todo esto, y volviendo a las interrogantes específicas en torno a las empresas públicas, el único asunto que aquí se plantea cuando se habla de que existan para ganar, es: ¿para ganar qué? ¿Para que ganen quienes? De la respuesta derivará el juicio sobre cada entidad, e inclusive acerca del conjunto paraestatal.

En este juicio, y como elemento para mejor proveer, qué dirían un abogado o un juez, descartando cualquier toma de partido o de posición, sino sólo para que aparezca la verdad, exhibiría, entre otros hechos sujetos a la revisión de una contabilidad exprofeso, o sea, “con particular intención”, la vida del país hasta ahora, con todas sus imperfecciones, y la viabilidad de su porvenir. En el mismo pliego y también como elemento para resolver mejor, propondría un ejercicio de abstracción, sin exigir largo tiempo ni complicados análisis, sobre lo que México sería si retiramos del horizonte tanto a las empresas que pierden en números de los llamados “netos”, como a las que operan con subsidios, y a las que dejan de ganar lo que en otros lugares podría, sólo para permitir al consumidor —no importa ahora en qué punto de la secuencia de producción-distribución se halle éste— la adquisición de sus productos. Es decir: retiremos suspuestamente las zonas de reserva económica y social

que se hallan en la Constitución, liberando a su propia fuerza espontánea los que Fernando Lasalle llamaba “factores reales de poder”, y suprimamos, por tanto, todo el catálogo fundamental de las empresas públicas mexicanas: las que en forma excluyente manejan el petróleo y los hidrocarburos, la energía eléctrica para el servicio público y el aprovechamiento de los combustibles para la generación de energía nuclear; la que produce fertilizantes; la que interviene en el proceso de suministro de subsistencias populares; la que provee el transporte ferroviario nacional y la que se ocupa del colectivo en la ciudad de México; la que produce la mayor parte, con mucho, de los productos siderúrgicos. Quedaría sólo por ver si éste sería o podría ser el “modelo de país” al que se aspira, o si podrían, siquiera, dar al saldo la denominación de país.

12. Una palabra mágica: subsidios.

He hablado de subsidios, pero no tengo, ni pretendo tener, números a la mano. Creo, además, que sería imposible obtenerlos, fielmente, moviéndonos siempre dentro de una versión realista de las cosas, que no se contraiga a una aritmética escolar, sino considere, por encima de ella, otro género de aritmética: la social y la política, y que de este modo persiga, en la sustancia, en las razones, al llamado subsidio —un egreso o la falta de un ingreso— desde el

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

punto en el que se resuelve, hasta el conjunto al que se resuelve: prácticamente todos los habitantes del país.

Sin embargo, cuando a la ligera se habla de subsidios, sin más reflexión, se asocian a éstos las empresas paraestatales y luego se interroga, con grande y hasta enternecedora simplicidad a cuánto ascendieron, una vez más, los subsidios que se otorgan a las paraestatales, pero no, por supuesto, a cuánto montan y en qué se aplican, los que éstas transfieren —y no sólo ellas— a los usuarios y consumidores. Hemos creado, así, otra palabra fantasmal, descargada de su auténtico sentido y embarcada, en cambio, en intereses parciales que luego provocan, o quieren hacerlo, “emociones” colectivas.

Sobre este empleo extravagante de los términos, que desea consternar, y en ocasiones lo consigue, habló el Presidente de la República a propósito del déficit —otra de nuestras pesadillas verbales—, ubicándolo en su verdadera dimensión: crédito.

Si se advierte, como debiera ocurrir, que el subsidio —también se dice, más elegantemente, la “transferencia”— no es una canalización de recursos que parten del contribuyente (aunque a veces las inquietudes lo hacen de los contribuyentes más importantes; poco se ocupan de descubrir y objetar los subsidios quienes ni siquiera tienen la posibilidad de ser contribuyen-

tes), que pasan por el Estado y que se detienen en la empresa pública, para cubrir su mala administración y beneficiar, personalmente, a quienes en ella colaboran; si se repara en que aquellos recursos siguen su camino y culminan en el pueblo completo, seguramente despejaríamos la expresión "subsidio" de tantas interferencias peyorativas, y de nuevo iríamos más lejos: ya no a juzgar sólo acerca de su entidad, sino sobre todo en torno a sus aplicaciones últimas y a su participación, de arriba a abajo, en la existencia del país. Entonces se observaría lo que estas aportaciones del Estado o lo que estos ingresos que la Hacienda Pública no percibe, significan para crear centenares de miles de empleos al año; o para dotar de energéticos, más lo que con ellos se produce, a millones de mexicanos o para sostener la escolaridad superior, con cuanto esto significa para asegurar nuestro futuro; o para trasladar diariamente, un número creciente de pasajeros o un volumen de carga que constantemente aumenta; o para fortalecer la producción en el campo y el consumo popular; o para suministrar servicios médicos o de otro tipo a millones de asegurados, y así sucesivamente.

Por supuesto, no se pretende, como si fuera una idea, que los subsidios a las empresas —muchas, entre ellas las públicas— sean permanentes y crecientes, hasta hacerlos nacionalmente ruinosos e imposibles, y así convertir en maleficio el beneficio. No se procura esto,

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

porque tampoco se aspira a que también la pobreza lo sea. Quisiéramos —y en este sentido actúa el Gobierno Federal, seguramente bien interpretado por los empresarios públicos— reducirlos racional y paulatinamente, y siempre conferirles “transparencia”, para localizar con precisión su origen y su destino, y así acreditar su conveniencia, racionalidad y efectos en el presente y en el futuro inmediato y mediato. Deseamos también, aunque esto parezca un subsidio si le miran ojos de un consumidor de otros países, aprovechar, mediante un sensato sistema de precios, las ventajas que algunos recursos naturales abundantes nos proporcionan. Si varias empresas públicas figuran entre las más subsidiadas, esto resulta de que también son las más comprometidas: no con sus acciones ni con sus funcionarios, evidentemente, sino con el pueblo, al que brindan sus bienes y servicios.

13. Estatuto de la empresa pública.

Contábamos ya con el gran Plan Público Nacional —que aquí escribimos con mayúsculas—, acuñado en la Constitución, donde se formalizan los mayores objetivos, y con una serie nutrida de ordenamientos a propósito de la empresa en general, y de la paraestatal en particular. A partir de aquél y mirándolo siempre, había que hacer, deductivamente, los otros planes: conciliando libertad y ordenamiento, tutelando y apoyando el federalismo contemporáneo, mar-

chando sobre todos los temas jurídicos para redefinir sus empeños y sus formas. Independientemente de los tiempos en que unos y otros hayan aparecido, existe ya un concierto de planes que aporta, para ahora y para adelante, un sistema de planeación genuina. En éste, descendentemente, figuran el Plan Global, que igualmente recoge y alimenta a los restantes; los sectoriales —todavía llamados nacionales— y finalmente los institucionales, que se consolidan en el Programa de Acción del Sector Público. Paso a paso ha definido así el Estado el plan director, que antes echamos de menos, de sus decisiones de desarrollo. Además, un plan director en el que todos concurren, al través de consultas, concertaciones y aceptaciones.

El estatuto de la empresa pública no es, plácidamente, un certificado de contención, sino uno de movimiento, que da a esa voz otro sentido, tal vez paradójico: estado de acción, dinámico. Este es el orden de las empresas públicas, sobre las que explícitamente se apoyan los planes generales, de los que es un agente: el que hace, el que actúa, para reincidir en la historia de las palabras y ponerla al día, situarla en sus nuevas circunstancias. La planeación es irresistible, para estas entidades, puesta de lado la cuestión, que es sólo de procedimiento, acerca de si la deben atender de inmediato, o previa promoción de los órganos centrales del Estado.

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

Normativamente, pues, y además normalmente, las empresas públicas se hallan captadas en una doble malla: por una parte, la autoritaria, o de otro modo, la administrativa; por la otra, la sustantiva, donde se reconocen la afiliación de la empresa a los planes nacionales, y la fidelidad que debe a éstos, según su especialidad. El conjunto de todos estos mandamientos conforma lo que cabría llamar el estatuto de cada empresa: el plan institucional, generado en esta misma, trasladado a un programa y a un presupuesto y convertido en acciones que aseguren, en el tiempo y en el espacio, la obtención de las metas.

14. El soporte administrativo.

El nuevo orden administrativo, la primera malla que dije arriba, determina, a su turno, todo el régimen estructural de la empresa pública y orienta los pasos para la formulación de los planes y el control de la entidad. Es así como se ha restablecido verticalmente, y articulado además, el universo paraestatal. Este halla una sede en las reformas constitucionales más recientes, donde a esta parte del denominado sector público se confiere, de una vez, carta de naturalización, y al que se relaciona —reconociendo el camino recorrido por la Ley Orgánica de la Administración Pública y sus normas derivadas— con el gobierno central. No pretendían otra cosa las reformas, que tanta atención atrajeron: para

medir su sentido y su contenido hubiera bastado, y basta, la lectura atenta de los textos anteriores y de los actuales.

La sectorización ha sido un paso necesario en el ordenamiento paraestatal, el de un mundo que por años se mantuvo disperso, no obstante la acción de control, tan pertinente, desplegada en su momento por diversas dependencias centrales. Era preciso aproximar a las entidades con el gobierno, eliminando distancias y actividades erráticas, que hacían imposible pensar siquiera en la planeación, ya no digamos practicarla. Luego, en este proceso, vendrá, seguramente, como ya comienza, la subsectorización. Aunque también aquí es menester cargar el acento sobre las calidades —esto es, en el examen específico de los temas, para trasladar a cada subsector los designios de la planeación—, que en las cantidades; éstas no dejan, a veces, de ser impresionantes y de acreditar la necesidad de la subsectorización. Piénsese, por ejemplo, en que hoy, bajo el Acuerdo de sectorización del 17 de marzo de 1981, 323 entidades operan bajo un responsable sectorial, 127 bajo otro, 80 a cargo de un tercero.

La subsectorización pudiera darse con el esquema de comisiones intersecretariales, que son la figura jurídico-política más intensa, y la menos pesada administrativa y presupuestalmente. Aqué-

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

llas asumirían precisamente ese papel: uno político. Tendrían a su cargo, por materias y hacia arriba, la conformidad subsectorial con el plan global y con el del sector; hacia abajo, la orientación de las entidades del subsector. Claro que esta concepción involucra, para no caer en multiplicidad de cuerpos inútiles, la necesidad de que cada comisión emita, con todas sus consecuencias, el acto decisorio que incumbe a la dependencia o entidad que representa. Dicho de otra manera: no se bifurca la personalidad del comisionado, que vota como tal, pero se reserva la opinión de un "otro yo": él mismo como funcionario de la institución en cuyo nombre actúa. De tal suerte, las tentaciones "centrifugas" se verían aferradas por las "centrípetas", no sólo por medio de la coordinación de un vastísimo sector, sino por conducto del auxilio que al coordinador brinden estas congregaciones subsectoriales. Finalmente, esto supone que la composición de la comisión se refleje, a su turno, en la integración de los órganos de gobierno de la entidad.

La actuación de estos últimos merece examen especial, tanto para organismos y fideicomisos, como para sociedades mercantiles estatales. Si las anónimas en general, enfrentan la ficción de la llamada "sociedad de un solo socio", con mayor rapidez surge este asunto si ese socio único —en términos reales, no legales, se entiende— es el Estado. Esencialmente, los miem-

bros de un consejo de administración y los comisarios velan por sus intereses particulares que, realmente, representan. Para ellos, el éxito de la entidad sólo tiene sentido cuando se materializa en el éxito de los socios. Particulares, como son, los intereses de éstos, también han de serlo las acciones y las determinaciones de aquéllos. No ocurre otro tanto para el Estado, cuya participación conduce a ver las cosas de manera diferente: ni administradores ni comisarios representan intereses particulares, sino generales; los más generales que caben: los nacionales. De esta suerte, para ellos no es el éxito patrimonial del socio lo que prevalece, sino el servicio al destinatario común: todo el pueblo, o una de sus parte. Es así como los consejeros sólo se distinguen en cuanto a las perspectivas en las que se colocan, por razón de competencia administrativa. Su designación y su actividad suponen, pues, especialidad en el conocimiento, no particularidad en el interés. De todo esto resulta una gran distancia de fondo, de concepto, no de forma o de matiz, entre los órganos de gobierno de entidades públicas y los de las otras sociedades, por más que ostenten los mismos nombres y parezcan aplicados a idénticas funciones. Por otra parte, todo lo que hace poco mencioné a propósito de la unifuncionalidad de los comisionados, podría trasladarse, con las variantes de nivel que correspondan, a los integrantes de los cuerpos administradores de las entidades.

15. Otra expresión mágica: el empresario público.

Si en este examen de conceptos hubiese que precisar la figura personal de mayor relieve entre las muchas que determinan el paso de la empresa pública o que en ella influyen, habría que poner, a la cabeza de todas, al empresario. Es, más que otro cualquiera, el punto de apoyo, si se permite la expresión, que mueve al mundo de estas empresas. Pero también puede ser, con otros, su talón de Aquiles.

Nuevamente es preciso despojar de "magia" a las expresiones y aceptar su sentido verdadero, sobre todo aquí, donde las palabras, de tan gastadas por una sola cara, y de tan sumisas, a juicios *a priori*, es decir, a juicios antes de los juicios, a simples prejuicios, poseen un valor sentimental de inducción: no sólo el que naturalmente todas tienen, por la vía de la lógica y del sentimiento, sino además por el que pretenden conferirle quienes las utilizan para seducir a quienes las escuchan.

Hay términos que quieren decir mucho, o pretenden decir todo, y en el fondo nada dicen, pero erosionan. Pocos existen tan cargados de interés, y al mismo tiempo tan erróneos, por abstractos, por "mala puntería", como aquel que se refiere al "Estado-administrador" o al "Estado-empresario". Este sencillo concepto luego con-

duce, sin remedio, al juicio que se anticipa a un buen juicio, con candor o con extravío maniqueo: el Estado es buen o mal administrador.

En realidad, no es aceptable semejante abstracción, que hace del Estado, otra abstracción, un manejador personal de empresas: como si aquél, convertido en persona física, de veras se pusiera al frente de un escritorio o deambulara supervisando la operación de las plantas, o empuñara la pluma para elaborar estados financieros, o reflexionara acerca de las nuevas inversiones o en torno a los necesarios financiamientos. No es aquí el Estado quien actúa; es el empresario individual, es el hombre de empresa y, con él, sus auxiliares. Del mismo modo, tampoco podríamos creer, seriamente, que exista, así con cuerpo y pensamiento, una "iniciativa privada" que, convertida en individuo, vuelva igualmente persona física, conduzca las empresas o, más concretamente, cada una de las empresas que bajo aquellas palabras tan generales, y por lo mismo tan inexactas, se amparan. Asimismo hay que hablar aquí, con todas sus consecuencias, del empresario privado, que actúa por cuenta de inversionistas privados específicos, como el empresario público lo hace por cuenta del Estado, o mejor aún, viendo lo que tras éste se oculta, por cuenta del pueblo.

Cualquier enjuiciamiento, pues, si quiere ser sensato y realista, debe volcarse hacia el indi-

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

viduo-empresario, el verdadero coordinador de las tareas y de los recursos que dan carácter a la empresa, que generan sus productos o sus servicios; y considerar además, por supuesto, todas las determinaciones históricas y contemporáneas, de la más variada especie, que gravitan sobre ese empresario. ¡Cuánto bien haría, para despejar este terreno de pequeñas confusiones, que rematan luego en confusiones mayores, retirar de nuestro léxico al Estado-empresario, y poner en la escena al empresario público, con su nombre y sus títulos, para que él, y solamente él mostrara, llamado a cuentas, los buenos o los malos argumentos, los buenos o los malos resultados de su tarea como empresario, con todas las condiciones, y entre éstas las numerosas limitaciones, que los hechos imponen a la empresa pública!

Conviene subrayar, sólo por realismo, pero además por justicia, el extremado esfuerzo que exige ser empresario público, y serlo bien, además, y satisfacer a todos, por último. No se ocurre encomienda más difícil, de entrada, que la del empresario público. Esto, simplemente, por el hecho de que él tiene que ser y que actuar como doble persona, o si se prefiere, con un doble cometido: persona dual y cometido doble que, sin embargo, tienen que fundirse en un solo individuo y que orientarse, sintéticamente, por un solo camino. No es que se desdoblén, como con el doctor Jekyll y mister

Hyde, la acción diurna de la bondad y la nocturna de la maldad. Es que, como Jano, ese empresario-funcionario posee dos rostros en la culminación de un solo cuerpo, lo que le hace ser, en definitiva, nada más uno, con dos facetas que piensan en común, pero contemplan perspectivas diversas.

Si por un lado esta figura central de la empresa pública es, precisamente, un empresario, y como tal un servidor de los designios organizadores y productivos, unitarios, de la empresa, por el otro es también un funcionario, cosa que ya no se reclama ni se atribuye a otros empresarios, que pueden detenerse en ser sólo esto. Es en tal sentido, y sólo en él, que cabe asegurar, sin ningún género de vergüenzas o aspavientos, que el empresario público es un político, como agente subordinado a los altos fines políticos del Estado, y que no puede ni debe ver a la unidad empresarial aislada, sino en el conjunto de la economía, y que además lo ha de hacer para hoy y para mañana. No quiero caer con esto en las mismas abstracciones que repudio: concretamente, el ser político del empresario público, o dicho con más suavidad, su condición de funcionario, se recoge fielmente en las leyes que a él y a su empresa se aplican, y bajo las que actúa con más y mayores problemas y requerimientos que los que a menudo se suponen, cuando no se examinan las cosas a fondo.

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

Si el empresario público tiene que atender, como cualquier otro, lo que ordenan la legislación civil, la comercial, la laboral, la administrativa, y en ésta la fiscal sobre todo, y la penal inclusive, también se ve determinado por otra malla de legislación específica, de órganos y de funciones, más exigentes, más agudos. En él se concentran, entonces, múltiples mandamientos, que lejos de liberarlo de los comunes, de los que observan sus colegas de la empresa privada —colegas a medias o semicolegas, en este sentido— lo vinculan más estrechamente todavía. No responde sólo ante su consejo de administración o ante los accionistas de la entidad en la que presta sus servicios, sino además lo hace frente a otras múltiples instancias: el coordinador sectorial, las dependencias “globalizadoras”, e inclusive, llegado el caso, ante el propio Poder Legislativo —es decir, frente a todas las corrientes de intención política que en éste residen—, además de hacerlo, con más frecuencia que nadie, ante la opinión pública, o ante los órganos que la recogen, menos ocupados, como es natural, de la suerte de otras empresas que de la que corresponde a las públicas. Sin perjuicio de hallarse sujeto a las responsabilidades ordinarias, se le aplican, en alguna medida, las especiales que derivan de la Ley de Responsabilidades.

Es en esta calidad de funcionarios, pues, además de bajo el título de empresarios, que

hay que entender las modalidades que involucra el proceso de designación, formación y gestión del empresario público. En concreto, su función es particularmente difícil, aunque pueda brindarle satisfacciones legítimas, como otras tareas públicas, honorablemente cumplidas. En abstracto —es decir, fuera de la realidad cotidiana— es posible en cambio, que a muchos parezca fácil, y hasta perturba por ello, la encomienda del empresario-funcionario.

16. Control.

El control es otro de los temas permanentes en torno a la empresa pública, sujeto a diversas soluciones. Vale la pena reparar en la filosofía del control, si cabe decirlo así, además de intentar algunas palabras acerca de las categorías del control y de las actitudes de controladores y controlados.

Por lo que toca al primer punto, el control, que a veces suscita dudas y hasta promueve opiniones encontradas, hay dos asuntos a considerar: primero, su fuente y necesidad; después, sus naturales características. De sobra sabemos que el control sobre las entidades paraestatales es, con mucho, más intenso que el existente, por decisión de la ley y de sus propios miembros, con respecto a las personas colectivas de los sectores privado y social. En el público, dentro de su doble vertiente de interno y ex-

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

terno, intervienen, con profusión, los órganos propios de la entidad, en ocasiones numerosos si se suman asambleas, consejos y comisiones *ad hoc*; los tenedores o administradores de acciones, que a su turno suelen operar con diversas instancias suyas: los coordinadores de sector, más otros a los que la ley concede competencia en algún ámbito conectado con el proceso total al que se refiere la función de la entidad: las dependencias globalizadoras y, finalmente, en muchos casos, el propio Poder Legislativo, por la doble vía de la autorización presupuestal y del examen de la cuenta pública, sin perjuicio de revisiones o citas específicas, en cualquier tiempo, para conocer la marcha de la entidad.

Acaso algunos momentos de esta larga marcha pudieran fundirse en las determinaciones que adopten las comisiones subsectoriales a que me referí, apurando de este modo el paso. No es posible, y hay que aceptar esto dentro de los datos inherentes a la empresa pública, que entidades cuyo patrimonio y cuyas funciones proceden de una fuente popular —y que, por tanto, deben ser vistas con cuidado especial, con sumo escrúpulo que luego permita una razonable rendición de cuentas— vayan por sí solas, al margen de un control. En el futuro éste podría, a mi juicio, progresar en el afinamiento o en la especialización. Me pregunto, incluso, sobre el control que debiera ejercerse sobre empresas paraestatales minoritarias, cualquiera que sea el camino

para formalizarlo, cuando es importante la participación pública, o son importantes la empresa en sí misma, y la rama en la que ésta se desenvuelve. Si una mayor y mejor meditación sobre este asunto así lo sugiere, tal vez podríamos dar un paso adelante en el régimen de control más agudo o selectivo, que sin perjuicio de ponderar proporciones accionarias, refleje las relaciones absolutas de aportación pública al capital de la entidad, las características y la función de la empresa en el conjunto de los procesos sociales y económicos, sus cometidos mayores o menores en el alcance de objetivos y metas diseñados, para un gran conjunto, por el plan y los programas correspondientes.

Otro tema que importa es el de las actitudes en el control. No ya las normas objetivas del control, sino el modo subjetivo de aplicarlas. Debiera haber aquí, siempre, una recíproca comprensión, que acelere la marcha y la torne, además de acertada, oportuna, y aun fácil hasta donde sea posible. Esto conduce a ahuyentar, o al menos a retraer, en los hechos, todo lo que de autoridad, esto es, de poder, apareja el control, para apoyarlo, más bien, en un concierto inteligente, y agregaría amistoso —una amistad administrativa, que procede de la conciencia en torno a necesidades y propósitos compartidos— entre quienes controlan y son controlados: mejor que un enfrentamiento de poderes con sus correspondientes cargas de normas y consecuencias de facto— una división

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

razonable del trabajo. No ha de existir el choque, bajo ideas de feudalismo administrativo, ni por razones o sinrazones que no se expliquen, so pena de caer, parafraseando a Lucía en "Los dos hidalgos de Verona", en una proposición irracional: "Lo *quiero* así, porque así lo *quiero*". La observancia cuidadosa, convencida, de las previsiones legales, de los planes y de los programas, y de todo lo que a éstos sustenta, harían que controladores y controlados vieran con los mismos ojos y hacia iguales objetivos.

Volveré a citar palabras del Presidente López Portillo, diez años atrás, a propósito de estas preocupaciones. El control —decía entonces— "es vehículo de eficiencia, y ésta sólo puede evaluarse en razón del logro oportuno de objetivos y no simplemente de operaciones de control, que son fines en sí. La burocracia, definida como vicio, en buena medida consiste en olvidar los fines y sacrificarlos a la forma del control".

A propósito de estas cuestiones, se ha examinado, y sin duda conviene hacerlo para establecer ventajas e inconvenientes, la factibilidad de que otros órganos participen, de alguna manera, en tareas de control, en forma constante, no episódica. Una posibilidad en este sentido sería que el Poder Legislativo, que ya participa en una de las etapas del procedimiento general del control, designe a un representante en los órganos de gobierno de la entidad, quizás bajo figura de comisario, sujeta ésta

así a un nuevo concepto. De tal suerte se concretarían, a todo lo largo de la marcha de la entidad, información y corresponsabilidad. Otra opción, asimismo digna de examen, apuntaría a la intervención contralora, acaso también resuelta según el nuevo concepto del comisario, por parte de agrupaciones profesionales o de organismos descentralizados. Es evidente, en todo caso, que en el futuro habrá que meditar sobre las pertinentes estructuras del control, que por una parte respeten la velocidad con la que debe operar la empresa pública, para cumplir sus compromisos, y por la otra, permitan el acceso del público, ordenadamente, a la información sobre los problemas y las soluciones que trae consigo la empresa pública o, mejor aún, cada empresa pública.

17. La opinión.

Porque no vivimos, ni nos atrae hacerlo, encapsulados en un monólogo sin término, y puesto que hemos aceptado, en todo, nuestra pluralidad y nuestro propósito participativo, la empresa pública también —como el Estado— debe reconocerse en la opinión que existe sobre ella y que forma parte, importante por supuesto, de su contexto, de su circunstancia. Nunca es sencillo el autoanálisis, volver dentro de sí con crítica honrada y bien dispuesta para afrontar las consecuencias. Si este ejercicio de ensimismamiento tropieza con todas las piedras que en su camino

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

ponen la soberbia o la fatiga, o incluso el instinto de supervivencia, más son los obstáculos para el examen externo, que implica abrir de par en par las puertas. Sin embargo, no sólo aceptamos, sino requerimos la crítica penetrante y justiciera. Hacerlo así también figura entre los compromisos de la empresa pública, mucho más, evidentemente, que entre los deberes de la privada. Esta es sólo de alguien; aquélla, de todos. Si la privada debe exponerse y explicarse ante sus dueños, e inclusive, en mayor o menor medida, frente al Estado, la pública debe hacerlo ante los suyos, que son el pueblo.

Aceptemos, con esta obligación, el hecho de que a menudo surgen, desde diversos flancos y con alegatos de todo género, el elogio y, más abundantemente quizás, la censura de la empresa pública.

Ante ésta se plantean en mayor número las peticiones de ayuda que las ofertas de apoyo. Parece, a veces, nadar contra la corriente, a la que, por otra parte, sustenta. Aquí, sin embargo, habría que distinguir entre la crítica a la empresa pública —cuya historia es más antigua, inclusive, que la de ésta, porque primero se erizó para que no surgiera y ahora lo hace para que retroceda— y la crítica a las empresas públicas, o a una o algunas entre ellas. En un caso se impugna, cada vez menos, la convivencia y con ella, la potestad para que el Estado intervenga; en otro, que también se propone como "cuestión de

principio", se objeta la participación popular —digo: de la empresa pública—, abriendo "cabezas de playa" en actividades determinadas; en uno más se incorporan las críticas enderezadas hacia la organización o la operación de ciertas empresas.

Todas estas opiniones son, desde luego, legítimas, y habría que sostener a todo trance, "volterianamente", el derecho a exponerlas. Pero algunas son ahistóricas o incluso antihistóricas, en cuanto pretenden dar marcha atrás a las manecillas del reloj y se mueven, sobre todo, por la nostalgia. Empero, deben producirse: aunque la historia las haya visto y descartado, desde hace tiempo, la ley las autoriza, e incluso de ellas, leyendo entre líneas, pueden el Estado y sus empresarios obtener provechosas sugerencias. Otras opiniones, en cambio, son progresivas, porque miran para adelante, además de hacerlo para ahora. Si aquéllas divergen de las decisiones constitucionales, las segundas convergen con las preocupaciones del Estado, que no puede darse el reposo de la complacencia, y que es el primer crítico de sus empresas, como lo revela el proceso mismo de control, creación, fusión, liquidación, ampliación, planificación y reforma.