

I. MARCO CONCEPTUAL Y DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA	13
1. Marco Conceptual Básico	13
2. Definición de la Empresa Pública	16
El concepto general de empresa pública	17
La adecuación al contexto mexicano.	18
3. Clasificación de las Empresas Públicas.	19
Matriz tipológica de las empresas públicas.	19
Identificación de las empresas públicas tipos I y II.	20

I. MARCO CONCEPTUAL Y DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA

1. Marco Conceptual Básico

Esclarecer el marco conceptual con que opera la empresa pública no es sólo una preocupación académica o un tema para los apasionados. Los directivos de la empresa pública y funcionarios del sector paraestatal que no tienen claro el concepto de empresa pública, los múltiples caminos para abordar su estudio y aplicación y, fundamentalmente, la inserción de sus empresas en el contexto socio-político-económico, navegan sin brújula y trabajan sin convicción; o peor aún, sirven inadecuadamente a los grandes objetivos nacionales que deberían justificar la acción de las empresas públicas, alentando en cambio la crítica del sector privado a las mismas.

Con esto en mente, se pretende sistematizar los elementos de un marco conceptual mínimo con que deberían contar estudiosos y practicantes, para estar en condiciones de avanzar en los estudios más aplicados —los primeros—, de defender sustantivamente los aspectos positivos de las empresas públicas en la polémica siempre actualizada, y de enfrentar con perspectiva la solución de sus problemas.

Se han realizado importantes aportaciones para el estudio y dirección de la empresa pública desde diferentes puntos de vista de varias disciplinas. Algunos de los más relevantes (que sólo se mencionarán brevemente, dados los objetivos de este trabajo) son:

a. La teoría económica ha contribuido al análisis de la naturaleza de las empresas públicas. Pero también deben tenerse en cuenta las limitaciones de sus diversas orientaciones, sobre todo para evaluar la pretendida posibilidad de desarrollar una teoría puramente económica de las empresas públicas.

Por un lado, los enfoques neoclásicos, basados en la teoría del equilibrio, atribuida a Wilfredo Pareto (1848-1923), conceptualizan a las empresas

públicas (y a toda empresa) como uno de los instrumentos de optimización en una economía.⁵ Pero —aún en su grado máximo de flexibilización de los supuestos paretianos⁶ y de sus construcciones teóricas— han fracasado en la explicación de las actividades industriales del Estado.⁷

Desde las teorías nekeynesianas de la demanda efectiva,⁸ por otra parte, se distingue a las empresas públicas como un instrumento en las políticas de desarrollo económico (sobre todo cuando ellas favorecen el empleo y el incremento de la demanda). Así, no dan razón de la apropiación estatal en el ámbito productivo, si ésta puede sustituirse por el control (y el fomento) de las actividades privadas. Se ocupan más entonces, de los efectos de la acción de las empresas públicas —a posteriori— que de las razones de su creación y existencia.

Por otro lado, los enfoques marxistas son imprescindibles para enmarcar a la empresa pública, muchas veces desde perspectivas encontradas,⁹ en la fase actual del desarrollo —y crisis— del sistema capitalista, particularmente a través del análisis de los procesos de desvalorización del capital¹⁰ y de los errores de los mecanismos de mercado. También muestran las causas necesarias —pero no suficientes— del origen de las empresas públicas en el contexto de la ampliación de las actividades del Estado en los países del capitalismo subdesarrollado y dependiente.

b. Desde el punto de vista instrumental, los economistas han desarrollado herramientas para el análisis de proyectos de inversión, la determinación de precios y tarifas y, en general, para regular la actuación de la empresa pública en diversos tipos de mercado. Gran parte de lo escrito al respecto apunta hacia el logro de la eficiencia distributiva (y se basa en los ya citados supuestos paretianos), de modo que puede considerarse como una aplicación de la llamada "economía del bienestar".¹¹

⁵ Presentación de la propuesta neoclásica en Rees, Ray. *Teoría económica de la empresa pública*.

⁶ *Ibid.* Pág. 24. A título informativo se incluye que:

1. "Se considera a los individuos como los mejores jueces de su propio bienestar, aceptándose así que una persona está mejor en la situación A que en la situación B, si prefiere A a B.
2. La situación A es mejor que la situación B, si por lo menos un individuo en la economía está mejor en A que en B y nadie está peor".

⁷ Barenstein, Jorge. *La gestión de empresas públicas en México*. Pág. 36.

⁸ Base del enfoque denominado "globalista", en L'Heriteau, Marie-France, *Pourquoi des entreprises publiques*.

⁹ Algunas lecturas importantes sobre el tema son: Bollara, para una exposición de la tesis del comunismo francés al respecto; Poulantzas, para una aproximación (opuesta a la anterior) marxista-estructuralista y el desarrollo del concepto de autonomía relativa del Estado; y los fundamentales enfoques de la escuela alemana, particularmente de Altvater, incluidos en la recopilación de Sonntag, Heinz y Valecillos, Héctor (Compa.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*.

¹⁰ La tendencia histórica al descenso de la tasa de ganancia, detectada por Marx, como resultado de los cambios en la composición orgánica del capital.

¹¹ La economía del bienestar "... es aquella rama de estudio que trata de formular proposiciones mediante las cuales podemos ubicar en una escala de mejor o peor, situaciones alternativas disponibles para una economía".

c. Los enfoques jurídicos han estudiado la ubicación institucional de las empresas públicas y los diversos sistemas de autonomía y control de las mismas. Más concretamente, la aproximación normativa es necesaria para conocer la situación del sector en México (para diseñar y evaluar las posibilidades reales de cambio). Es importante entonces, contar con una definición jurídica de empresa pública, "que reconozca las diferencias que median entre las situaciones de la estatalidad y la paraestatalidad, que recoja los procesos de creación y control, que atienda las implicaciones del régimen patrimonial que nuestro orden jurídico previene".¹²

d. La administración de empresas ha proporcionado el instrumental necesario para el manejo de las empresas privadas en sus diversas áreas, así como la pretensión de que las mismas constituyan organismos similares a las empresas públicas en cuanto a su dirección y administración.¹³

e. La ciencia política contribuye —a través de la teoría del Estado— a la comprensión del papel de las empresas públicas en el aparato del mismo y a relacionar con esto un análisis de los enfoques e implicaciones ideológicas del fenómeno (que permean las diversas explicaciones de su naturaleza económica).¹⁴ Pero es, fundamentalmente, la idea que las distintas escuelas e ideologías tienen de las relaciones entre las clases sociales y de la caracterización del Estado respecto a las mismas; la que asigna su significado al sector paraestatal en cada una de ellas.

Hay casi tantas teorías del Estado como orientaciones teóricas y metodológicas en las ciencias sociales:

1. Desde la vertiente marxista, los puntos de vista económicos y políticos al respecto no son separables, de modo que los autores y enfoques mencionados anteriormente sobre esta corriente aquí son relevantes. Específicamente, la naturaleza del aparato estatal (en especial las empresas públicas) siempre emerge de la lucha de clases y de la lucha por la hegemonía entre las distintas fracciones de la clase dominante; además, es vista mecánicamente por algunos como instrumento en manos de la clase dominante. Las teorías estructuralistas del Estado, por su parte, se aproximan más a la complejidad real de sus funciones y procesos, reconociendo el papel que el sector paraestatal juega en la afirmación de la "autonomía relativa del Estado".¹⁵
2. En el otro extremo, la teoría del Estado bajo las propuestas de los economistas neoclásicos es la del "Estado subsidiario", que si bien representa una evolución impuesta por la realidad, respecto al "Estado policía"

¹² García Ramírez, Sergio. *Derecho social y económico y la empresa pública en México*. Pág. 72.

¹³ Barenstein, Jorge. *Op. Cit.* Págs. 148-158.

¹⁴ *Ibid.* Pág. 39.

¹⁵ Gold, David et. al. "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista", en Sonntag. *Op. Cit.*

del liberalismo, implica reducir al mínimo las actividades económicas del mismo, concentrándolo en la realización de obras de infraestructura, en el fomento de la iniciativa privada y en sus funciones generales. El Estado pierde dinamismo, que es precisamente lo que se busca en los enfoques friedmanianos, y capacidad de conducir la economía, lo que puede ser catastrófico en países en vías de desarrollo.

f. La teoría de la administración pública puede aportar precisiones sobre el funcionamiento de la burocracia y las estructuras de poder. Es necesario ver a las empresas públicas como parte de la burocracia estatal¹⁶ y enmarcarlas en los problemas más generales del funcionamiento del gobierno y su desarrollo histórico en el país,¹⁷ y de las realidades y posibilidades de su reforma.

g. Los enfoques cuali-cuantitativos englobados actualmente en el análisis de la política pública, contribuyen a acercar los esquemas de la teoría de las decisiones y las técnicas de la investigación de operaciones a los problemas del sector público. Pero, además de los aspectos normativos, es claro que según su importancia económica y política las empresas públicas estarán más o menos inmersas en el proceso de formación de las políticas públicas en diversas áreas sustantivas (industrial, agropecuaria, comercial, etcétera); comprender los procesos de formación e implementación de dichas políticas es fundamental para la gestión de las empresas públicas.¹⁸

h. El conocimiento de las políticas económicas, industriales y sectoriales del Estado es particularmente esencial para el análisis de las empresas públicas. El tratamiento de los temas de objetivos y de estructura apuntan justamente a contribuir a llenar la brecha teórica-práctica entre este nivel y el de la gestión de las unidades productivas.

i. La teoría de la organización y la teoría general de los sistemas deben proveer el instrumental necesario para el análisis estructural y contextual. La primera se ocupa de estudiar el funcionamiento y estructura de la organización, y la segunda considera esencialmente las relaciones entre organización y contexto, la planeación en sí, y variables de tipo técnico y económico.

j. Los enfoques contingentes de la dirección y lo que se llama gestión estratégica (que a su vez reciben insumos de la teoría de las decisiones, la administración, la teoría de la organización, etcétera), aportan elementos para la formulación de esquemas operativos, para el establecimiento de objetivos, para el manejo de las empresas públicas y para la medición de resultados.

2. Definición de la Empresa Pública

Muchas de las definiciones de empresa pública comúnmente utilizadas son

¹⁶ Weber, Max. *Economía y sociedad*. Págs. 173-180.

¹⁷ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*. Págs. 33-37.

¹⁸ Murphy, Thomas P. *Contemporary public administration*. Págs. 180-192.

someramente descriptivas y otras introducen criterios jurídicos en exceso. Las primeras no aportan claridad al concepto y su validez es muy limitada. Las segundas constituyen un punto de partida necesario, aunque también muy condicionado a circunstancias de tiempo y de lugar. Utilizadas cualquiera de ellas por sí solas, conducen a los problemas antes analizados.

El concepto general de empresa pública

Se podría proceder a citar innumerables definiciones de reconocidos autores; pero creemos que lo más apropiado es presentar los resultados del trabajo realizado en un evento internacional organizado por el International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE) en 1980. En lo esencial se exponen a continuación las ideas allí expuestas.

Conceptualmente, el término empresa pública comprende dos dimensiones: lo público y lo empresarial.¹⁹

La dimensión pública del concepto de empresa pública alude fundamentalmente a su propiedad y control por parte de autoridades públicas: la propiedad debe ser de por lo menos el 50 por ciento; el control implica específicamente el ejercicio de las funciones de dirección superior por directivos designados por las autoridades públicas propietarias y la responsabilidad pública de las empresas públicas (ante autoridades de los diversos organismos del Estado); hay que agregar aquí otro elemento: el del propósito público de las empresas públicas, que deben responder al interés público (y a las políticas públicas diseñadas para operarlas).

Por otra parte, la dimensión empresarial de nuestro objeto de estudio se puede caracterizar básicamente por la presencia de las siguientes condiciones: que su campo de actividad sea de tipo mercantil (o de negocios), tales como la construcción, manufactura, comercio, finanzas, minería, servicios, etcétera. Debe entenderse entonces que están excluidas las siguientes actividades, que no son de negocios: administración pública, defensa nacional, actividades puramente regulatorias y promocionales, servicios sociales y comunitarios, incluyendo salud y educación, y organizaciones culturales y de investigación; la idea de excedente o rentabilidad sería esencial para el concepto de empresa, que debería orientarse a obtener (por lo menos un mínimo) un retorno sobre la inversión; que su producción se coloque en el mercado, obteniendo de los clientes o usuarios un ingreso con el cual se mantendrá básicamente la organización (y no con fondos públicos, aunque aquí la existencia de subsidios puede complicar el panorama).

Considerando los elementos expuestos, en la reunión que se citó anterior-

¹⁹ Expert group meeting on "Concept, definition and classification of public enterprises". *Report ICPE*. Págs. 6-14.

mente se adoptó la siguiente definición conceptual de empresa pública:²⁰ "Una empresa pública es una organización que es propiedad de autoridades públicas (incluyendo autoridades centrales, estatales o municipales) en un 50 por ciento o más; está bajo control gerencial superior de las autoridades públicas propietarias, incluyendo ese control, entre otros, el derecho a designar la dirección superior y a formular decisiones críticas de política; es establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, que pueden ser de carácter multidimensional; es en consecuencia colocada bajo un sistema de responsabilidad pública; se ocupa de actividades de carácter mercantil (o de negocios); implica las ideas básicas de inversión y de rendimiento, y comercializa (pone en el mercado) sus productos en forma de bienes y servicios".²¹

Esta conceptualización puede sintetizarse en una definición más restringida, para propósitos estadísticos y de investigación: una empresa pública es una entidad organizacional productiva que se ocupa de actividades de carácter mercantil (o de negocios) y comercializa (pone en el mercado) por lo menos una parte de su producción y que es propiedad pública en un 50 por ciento o más.²²

La adecuación al contexto mexicano

En una obra reciente de Sergio García Ramírez, con reconocida autoridad como jurista y como estudioso y actor en el tema, muestra cómo la parastatalidad surge de las disposiciones constitucionales que refrendan y justifican la vocación social del Estado mexicano, y cómo ella otorga sustantividad jurídica a la economía mixta. Todo ello se resume en: "Cuando la nación reasume el dominio directo de algunos bienes, cuando interfiere el curso normal, competitivo de las unidades industriales o mercantiles, cuando resuelve planes y programas de desarrollo, y por todo eso (. . .) hace aparecer una entidad a cargo de la administración (. . .), establece e impulsa un nuevo ámbito jurídico".²³

El autor citado proporciona así una caracterización sustantiva de la empresa pública en el contexto mexicano, pero se plantea también la necesidad de una definición jurídica más precisa y propone la siguiente: la empresa pública "es una unidad de producción de bienes, prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben,

²⁰ En el caso de México, correspondería a las empresas de participación estatal mayoritaria (que serían las empresas públicas propiamente dichas), de acuerdo con lo establecido en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (Artículo 46. DOF de 29 de diciembre de 1976).

²¹ *Ibid.* Págs. 15 y 16.

²² *Ibid.* Pág. 19.

²³ García Ramírez, Sergio. *Op. Cit.* Pág. 69.

y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".²⁴

Esta noción de empresa pública comprende entonces, como elementos: el interés público, la unidad productiva, el patrimonio del Estado y el control por el mismo; todos ellos compatibles con los planteamientos del apartado anterior.

Ruiz Massieu complementa la caracterización anterior con elementos como la colocación de los bienes y servicios en el mercado (en lo que también coincide con la definición propuesta en el apartado anterior) y el status de socio para el Estado o para un ente paraestatal. Este autor concluye —luego de citar a otros dieciocho tratadistas— que "se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general".²⁵

Para la actual administración mexicana, las empresas públicas constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales y un apoyo directo a la política económica y social que instrumenta el sector público. Su presencia en el aparato productivo y distributivo responde al mandato constitucional que reserva al Estado la intervención en sectores estratégicos de la economía o bien el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional.²⁶

3. Clasificación de las Empresas Públicas

Las definiciones del apartado anterior proveen sólo una primera aproximación al fenómeno de la empresa pública, ya que no hacen diferencias en el interior de un sector que es altamente heterogéneo por la naturaleza de las organizaciones que lo componen y por la situación en que cada una de ellas se encuentra.

a. *Matriz tipológica de las empresas públicas.* Para clasificarlas, Jorge Barenstein propone la matriz que se muestra en la figura 1, en la que, con objeto de ejemplificar, se ubican algunas empresas del sector paraestatal mexicano con base en el carácter dominante de sus actividades y misiones —ya que éstas suelen ser múltiples— en la actualidad.

La ubicación de las empresas públicas en la matriz no es unívoca: algunas abarcan más de una columna. Las textiles y Conasupo, por ejemplo, constituyen en gran medida mecanismos de transferencia de subsidios (las primeras en cuanto al factor de empleo y la segunda por la distribución de alimentos), pero también concurren a un mercado donde hay otros actores (privados); por ello, su ubicación no sólo es cuestión de definición de estrategias, sino de la actividad de cada empresa pública.

²⁴ *Ibid.* Pág. 73.

²⁵ Ruíz Massieu, José F. *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana.* Pág. 30.

²⁶ *Plan Nacional de Desarrollo.* Pág. 176.

Figura 1

**MATRIZ TIPOLOGICA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
(Ubicación de algunas empresas)²⁷**

NATURALEZA ESTRATEGICA AREA DE ACTIVIDAD	INFRAESTRUCTURA SOCIOECONOMICA Y SERVICIOS TRADICIONALES (1)	TRANSFERENCIA SOCIAL (2)	SECTOR COMPETITIVO (3)	INDUSTRIA BASICA Y DE PUNTA (4)
Industria (A)		Cordemex	Diésel Nacional Sosa Texcoco Textiles	Sidermex Astilleros Unidos Bienes de Capital
Comercio (B)			Conasupo	
Servicios (C)	Comisión Federal de Electricidad Banca en general	Banrural Metro (STC)		

Cada uno de los 12 casilleros de la matriz podría considerarse un tipo de empresa pública, pero esto no sería lo correcto porque algunas de ellas no son válidas, como la C4, y para otras podría ser difícil encontrar ejemplos concretos y congruentes, como en A1; lo que dejaría de todos modos nueve o diez tipos de empresa pública; dados los objetivos ya definidos para una tipología, esa diversidad no siempre reflejaría diferencias significativas desde los puntos de vista teórico y práctico.

Entonces, Barenstein propone usar la matriz como una primera clasificación, pero no tomar sus casilleros como tipos, que podrían resultar engañosamente precisos en un fenómeno que es complejo y multidimensional. El siguiente paso consiste entonces en identificar agregados que tengan un mayor poder discriminador y que por las características del objeto resultarán subconjuntos con límites imprecisos entre clases y con un reconocimiento expreso a las superposiciones. Con esto se definen los tipos I y II²⁸ de empresa pública que se muestran en la figura 2.

b. *Identificación de las empresas públicas tipos I y II.* La diferencia entre estos dos tipos consiste en la intervención directa del Estado en actividades más asociadas con los servicios públicos tradicionales, por un lado y, por el otro, las relativamente nuevas actividades específicamente industriales y co-

²⁷ Barenstein, Jorge. *Op. Cit.* Pág. 65.

²⁸ *Ibid.*

Figura 2

**MATRIZ TIPOLOGICA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
(Identificación de los subconjuntos [tipos] I y II)²⁹**

NATURALEZA ESTRATEGICA	INFRAESTRUCTURA SOCIOECONOMICA Y SERVICIOS TRADICIONALES (1)	TRANSFERENCIA SOCIAL (2)	SECTOR COMPETITIVO (3)	INDUSTRIA BASICA Y DE PUNTA (4)
AREA DE ACTIVIDAD				
Industria (A)				
Comercio (B)				
Servicios (C)				

merciales, que han recibido mucho menos atención académica que las primeras.

Utilizando el criterio anterior, puede hacerse notar que dentro de cada subconjunto (figura 2) habría un núcleo de casos típicos y extremos, a modo de tipos ideales weberianos: a) En el subconjunto del tipo I de empresa pública, éste se encuentra en el casillero C1, con las entidades que prestan servicios tradicionales, por ejemplo, la Comisión Federal de Electricidad; b) En el subconjunto del tipo II de empresa pública se ubica el tipo ideal en el casillero A3, con empresas industriales que actúan en un mercado relativamente competitivo (u oligopólico), como sería el caso de Dina en el campo automotriz.

Las características de la empresa pública tipo I residen en que son entidades que prestan los servicios públicos tradicionales (como los ferrocarriles, transporte urbano, energía, salud, etcétera), cuya actividad se orienta a asegurar la reproducción del sistema, proveyendo la infraestructura socio-económica básica, y tiende a situarse en condiciones monopólicas. La empresa pública tipo II se caracteriza por ser empresas industriales y comerciales que se ubican en los campos relativamente nuevos de la intervención estatal directa en la economía, que se regirían por una lógica más productiva y maximizadora que las primeras, y tienden a actuar en condiciones de mercado más competitivas.

Las empresas públicas del tipo I incluyen los monopolios naturales y el suministro de servicios indivisibles, es decir, las empresas públicas que aceptan los autores neoclásicos; pero también la explotación de los recursos naturales sobre los cuales el Estado retuvo (o recuperó mediante expropiaciones) su dominio originario. Todo ello se enmarca en el cumplimiento de las llamadas funciones generales del Estado. El subconjunto del tipo II

²⁹ *Ibid.* Pág. 66.

se aleja del tipo ideal al incluir actividades que emprende el Estado con fines de desarrollo (cuya baja rentabilidad, altos requerimientos de inversión y largo plazo de maduración alejan a los capitales privados) y en áreas de punta tecnológica (A4 de la figura 2). La actividad estatal en esos sectores estratégicos complementa la capacidad de maniobra del mismo en la economía, como es el caso de la rectoría del Estado mexicano.

Precisamente, dentro de este subconjunto de empresas públicas del tipo II se encuentran los astilleros paraestatales (Astilleros Unidos, S.A.) por ser una industria de bienes de capital y punta tecnológica en el desarrollo de la construcción, mantenimiento y reparación naval en nuestro país, cuya baja rentabilidad y largos períodos de maduración hicieron que fuese un renglón que no había sido atendido adecuadamente por el sector privado.