

CAPITULO III

LA RACIONALIDAD DE LA EMPRESA PUBLICA, LOS GRANDES OBJETIVOS

1. El fortalecimiento del Estado.
2. El aprovechamiento de bienes de propiedad pública.
3. El mejoramiento de la eficiencia administrativa.
4. La democratización de la Administración Pública y de la Propiedad.
5. El apoyo a la empresa privada.

1. EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

Uno de los objetivos del Estado mexicano configurado por la Revolución es su propio fortalecimiento, para así regir la actividad económica y encauzarla hacia la realización del proyecto nacional. La fuerza del Estado se manifiesta en la creciente dependencia de los gobernados ante la importancia adquirida por la empresa estatal: gran parte del producto nacional es generado por la Administración Pública directa o por sus empresas; un elevado porcentaje del comercio exterior corresponde a las empresas públicas; y es cada vez mayor el índice de la población económicamente activa ocupada por el Poder Administrativo. El gasto público, tanto a través de la Administración directa como de la indirecta, desencadena la actividad económica de los particulares.¹

Adquisiciones del sector público, dotación de infraestructura, producción de bienes y servicios, construcción de obras públicas y otorgamiento de financiamientos, exenciones y subsidios estimulan la actividad particular. Todo retraso en el gasto o en la actividad públicos lesiona la inversión privada y por ende, la actividad económica.

El sector privado depende de los apoyos que le proporciona el Estado a través de precios y tarifas de promoción y subsidio y que, junto con otras medidas de estímulo igualmente poderosas —como la protección arancelaria—, permiten a la empresa privada aprovechar el mercado cautivo y mantener su tasa de beneficio. Desde un punto de vista marxista, Alonso Aguilar Monteverde sostiene que las empresas públicas trasladan sus beneficios a las empresas privadas que son afectadas por la tendencia descendente de la tasa de ganancias que caracteriza al capitalismo. Mediante el apoyo del Estado, disminuye el riesgo de que los inversionistas privados exporten su capital a mercados que ofrezcan mayor rentabilidad o los encaucen hacia inversiones antisociales.²

En la economía mixta, el Estado estimula a la empresa privada, que es quien genera la mayoría del producto y del empleo, y quien aporta la mayor proporción de la inversión. El Estado asume así “la garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo tardío y dependiente, sobre todo a través de sus funciones de organización colectiva y política socioeconómica”.³

Es a través de sus empresas que el Estado conduce a los inversionistas hacia las metas por él señaladas.

La federalización tributaria y la magnitud financiera del sector público federal debilitan la autonomía de los poderes estatales y municipales. La estrechez financiera local en ocasiones ha hecho que en ciudades y entidades federativas las empresas públicas tengan un poder incómodo para las autoridades locales: Petróleos Mexica-

nos en Veracruz, Campeche y Tabasco; Tabamex, en Nayarit; Cordemex, en Yucatán. Las Juntas Federales de Mejoras Materiales han ejercido influjo poderoso en las autoridades municipales de casi medio centenar de ciudades portuarias y fronterizas.

El Estado cuenta con diversos instrumentos institucionales para guiar a los grupos sociales. Entre los más representativos se puede mencionar a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, a la banca rural y a los organismos que controlan la producción o comercialización agropecuarias (Instituto Mexicano del Café, Tabamex, empresas forestales, Comisión Nacional de la Industria Azucarera). Las empresas públicas tienen asignadas funciones omnicomprensivas que provocan que grupos sociales importantes dependan virtualmente de ellas: adquirir la producción; fijar precios de garantía; comercializar; exportar; señalar cuotas de producción; financiar; asegurar; asesorar; organizar; almacenar.

Michel Gutelman ha estudiado la manera en la que las empresas paraestatales que actúan en el campo han sido manejadas por el Estado para impulsar un esquema de desarrollo específico y para vincular a los grupos campesinos a ese esquema.⁴

A diferencia de los campesinos, los trabajadores urbanos organizados han logrado consolidar un margen de maniobra más amplio gracias a la solidez de sus instituciones y al talento político y habilidad pragmática de su dirigencia. El movimiento obrero urbano ha podido celebrar con el Estado un pacto de apoyo recíproco, que le permite desempeñar un rol relativamente independiente. Los trabajadores urbanos —sobre todo, los industriales— están ligados al Estado a través del Partido Revolucionario Institucional, del cual forman uno de los tres sectores de afiliación.

Los empleados de la Administración Pública directa e indirecta constituyen una de las mayores y más poderosas fuentes de legitimidad y estabilidad para el Estado y con ellos ha podido éste establecer vínculos estrechos y prolongados de colaboración. Fue el Presidente Cárdenas quien para dispersar la fuerza obrera impidió que los burócratas se ligaran a las organizaciones sindicales y quien impulsó la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.⁵ Hoy, cerca de 2 millones de trabajadores de la Administración⁶ están afiliados a esa Federación o a sindicatos nacionales que no forman parte de ninguna de las grandes centrales obreras.⁷

El poder económico y social del Estado se ejerce en proporción creciente a través de empresas públicas que atienden tanto los requerimientos de la sociedad civil y de la economía en su conjunto como de grupos sociales específicos. Si las empresas son vehículos del poder estatal, al mismo tiempo son fuente de ese poder.

El Estado, abastecido con una organización vasta, rica y ubicua, puede racionalizar y ordenar la economía, conducir a la sociedad civil, arbitrar y resolver la conflictiva social, garantizar su independencia, someter a los grupos de gobernados e imponer un proyecto nacional.

2. EL APROVECHAMIENTO DE BIENES DE PROPIEDAD PUBLICA

La preceptiva revolucionaria rectifica al porfiriato y reivindica para la Nación la propiedad del suelo y del subsuelo. El porfiriato, para dar impulso a la inversión extranjera y favorecer a la burguesía nacional, dictó una legislación de ruptura con los ordenamientos coloniales que sustrajo del dominio estatal las principales fuentes de riqueza natural. El artículo 27 de la Constitución de Querétaro rescata y da pleno

sentido al dominio originario y eminente de la Nación y configura a la propiedad privada con función social, de carácter derivada y como creación estatal.⁸

Con el nuevo precepto constitucional se amplía generosamente la propiedad pública y el Estado aparece como responsable de la explotación y aprovechamiento de los bienes que están en su dominio. En ese artículo se encuentra el fundamento normativo de más alto rango de la nacionalización, institución jurídica que le permite al Estado por razones de orden superior tomar para sí una propiedad privada mediante una decisión soberana y en beneficio de la Nación.⁹

El ensanchamiento de la propiedad pública y la nacionalización de actividades económicas y empresas situadas en el sector privado, han dado origen en México a empresas públicas de gran importancia; específicamente cuando los bienes nacionalizados no pueden ser objeto ni de contrato ni de concesión, es el Estado el único que puede, por sí mismo o a través de sus empresas, explotarlos. La complejidad técnica o las condiciones del mercado, propician frecuentemente la creación de empresas públicas con un vasto margen de autonomía para garantizar su eficacia. Tal es el caso de Petróleos Mexicanos, en materia de hidrocarburos; de Uramex, en cuanto a minerales radiactivos o de la Comisión Federal de Electricidad, en todo lo que concierne al servicio público eléctrico. En estos casos, no se pueden otorgar concesiones ni celebrar contratos con empresas privadas, sino que se tienen que explotar estas actividades por el sector público mismo.

En materia minera, si bien el Ejecutivo puede otorgar concesiones de exploración, explotación o beneficio, con base en el artículo 27 constitucional, la legislación ordinaria¹⁰ establece la posibilidad de que esas actividades se realicen por el Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero (ambos organismos descentralizados) o por empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria.

El ejercicio de la facultad expropiatoria también ha favorecido la aparición de empresas públicas, si se entiende por ella el "medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".¹¹ Como bien señala Eduardo Novoa, es posible nacionalizar una actividad o una empresa por actos de distinta naturaleza jurídica con idéntico resultado.¹² El Estado puede optar por una simple operación mercantil de adquisición de acciones, por la vía expropiatoria, que tiene un efecto social más traumático, o bien puede emitir un acto de nacionalización en sentido estricto.

La Ley respectiva¹³ contempla las diferentes causas de utilidad pública que justifican actos expropiatorios que, a su vez, podrían dar origen al establecimiento de empresas paraestatales que se encargaran de los bienes expropiados o a la *publicización* de una empresa privada ya existente. Entre las causas más ligadas al objeto de este trabajo, cabe mencionar las siguientes: "el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público: el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario: la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en par-

ricular y la creación, el fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad".¹⁴

A través de sendos actos expropiatorios se nacionalizaron empresas petroleras en 1938¹⁵ y los Ferrocarriles Nacionales de México en 1937 que como se trataba de una empresa de participación estatal mayoritaria, sólo se le expropiaron las acciones que estaban en manos de particulares.¹⁶

A pesar de esos dos importantes casos históricos, el Estado ha preferido utilizar otras vías para nacionalizar actividades o empresas. Tratándose de las actividades petroquímica y eléctrica un reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia del petróleo¹⁷ y una reforma a dicho artículo, respectivamente,¹⁸ dieron pie a la nacionalización. En el ordenamiento mencionado en primer término, se consigna la posibilidad de que se formen empresas públicas pues "corresponde a la nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creados por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. . ."¹⁹

Es claro entonces que la exclusividad del Estado sobre el petróleo, la petroquímica básica, los minerales radioactivos, la electricidad y los ferrocarriles exigieron la expansión de la organización paraestatal.

3. EL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

Uno de los objetivos de la organización administrativa, sea pública o privada, es actuar eficiente y eficazmente para obtener los mayores resultados con el menor uso de recursos posible y resolver cada vez mejor la cuestión a la que está abocada.²⁰ En ese respecto las organizaciones públicas y privadas no difieren significativamente. En lo que suelen discrepar es en la manera como evalúan y miden la eficiencia y la eficacia; mientras las organizaciones privadas lo hacen con criterios de rentabilidad financiera microeconómica, las organizaciones públicas se orientan por criterios de rentabilidad social macroeconómica.

Las empresas públicas se establecen precisamente con el propósito de dotar a una actividad del Estado con la organización administrativa más afín a su naturaleza, a las condiciones del mercado, a la manera en que capturaré su capital, al tipo de recursos humanos con que contará y a la clase de eficiencia que se espera alcance.

Sin desconocer los antecedentes administrativos y como ya se ha postulado, las empresas públicas son un fenómeno característico de la Revolución. Es a partir de ella que se prevé una organización administrativa específica que no tiene hilo conductor en la evolución constitucional y administrativa mexicana: los departamentos administrativos. La Constitución de 1917 permite establecer departamentos administrativos capaces de tener a su cargo la prestación de servicios públicos de carácter técnico y excluidos del mundo político. Así, los Constituyentes de Querétaro pensaron que telégrafos, correos, salubridad y educación, entre otros servicios, serían prestados por departamentos administrativos, en tanto que las secretarías de Estado se avocarían a los asuntos políticos administrativos.

De esta manera, el Estado ha organizado empresas, desconcentradas o no, dentro de la Administración centralizada (empresas departamentales), así como empresas que forman parte de la Administración paraestatal, con personalidad jurídica e inscritas en una fórmula de descentralización, o sea sustraídas a los poderes jerárquicos de la centralización administrativa.

La empresa pública puede crearse con autonomía, para que una función o un servicio se presten con mayor eficiencia. Si se requiere un amplio margen autonómico, será aconsejable dotar a la empresa de poderes descentralizados y revestirla de patrimonio y personalidad jurídica propios. Si por el contrario, su eficiencia no exige que se cuente con esos elementos, podrá ubicársele en la Administración centralizada y sujetarla a la relación jerárquica.

Una empresa estatal que deba actuar en un mercado muy competitivo, ocurrir con empresas eficientes, enfrentarse a violentos cambios de demanda y precio, adaptarse a dinámicas innovaciones tecnológicas y resolver problemas de escasez de insumos, requerirá flexibilidad y capacidad de decisión propia. Mientras que los monopolios estatales que se desempeñan en mercados estables, predecibles y rutinarios podrán manejarse, sin desmedro de la eficiencia, con mayor rigidez.

En el primer caso, los imperativos de la eficiencia pueden aproximar a la empresa estatal a los patrones administrativos de la empresa privada, como no podría hacerse si se tratara de una empresa departamental. La gerencia puede encargarse a un empresario privado, más que a un funcionario público, sin deterioro de la imagen del Estado y aprovechar así el talento gerencial de los particulares, que en algunos casos no desean reclutarse en las filas de la alta burocracia. Igualmente, se podrán configurar recursos humanos especializados, que miren con recelo la inestabilidad de la Administración centralizada y, sobre todo, su régimen laboral restringido.²¹ Es más fácil definir una política de remuneración propia, acorde con las condiciones del mercado de trabajo, que en la Administración centralizada ya que ésta se enfrenta a la centralización sindical, a la rigidez de salarios y al control presupuestal.

El estatuto laboral de las empresas privadas es un aliciente para establecer una empresa paraestatal. Precisamente por la posibilidad de aplicar el Apartado "A" resulta más útil al Estado crear una empresa pública descentralizada que establecer una departamental, porque en la primera se contará con mayor flexibilidad para estructurar un régimen laboral acorde con las condiciones del mercado de trabajo. Uno de los principales atractivos del Apartado "A" es la posibilidad de que los trabajadores participen de las utilidades que genere la empresa.

También es un estímulo para el trabajador formar parte de un sindicato que a su vez puede incorporarse a una central, porque ello le dota con una mayor capacidad negociadora que puede traducirse en el mejoramiento permanente de sus condiciones de trabajo.

Mediante la celebración y revisión de los contratos colectivos de trabajo los trabajadores pueden llegar a pactar con la empresa que ésta permita la injerencia obrera en la toma de ciertas decisiones o en la obtención de determinada información que les habilite, si no a participar, por lo menos a influir en su administración. En este sentido pueden mencionarse como casos recientes a URAMEX y al Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares: "ha sido posible firmar y depositar en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los Contratos Colectivos del Sindicato

Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear con las empresas Uranio Mexicano e Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, que absorben al personal del antiguo INEN”.

“Además de los aspectos administrativos, económicos y sociales de los contratos, hay en ellos cláusulas que propician un manejo honesto y una orientación sana de estas empresas.”

“El Sindicato tiene derecho de pedir y obtener toda la información que requiera sobre los criterios técnicos y los estados económicos y financieros de las empresas, y sobre las obras que se vayan a realizar. El Sindicato tiene derecho a opinar al respecto y si las empresas no atienden las opiniones del Sindicato, deben fundamentar sus razones oficialmente y por escrito.”

Los contratos colectivos se aplican a todas las instalaciones actuales o futuras de las empresas, o de las que eventualmente sean formadas como subsidiarias de las mismas. Sólo se contratará a terceros cuando la empresa en cuestión no pueda hacer un trabajo directamente, y el Sindicato tendrá derecho a prioridad en la contratación de personal.

Ningún funcionario, empleado o trabajador de las empresas podrá ser contratista ni proveedor de las mismas, por sí o por interpósita.²² Con ese contrato colectivo el movimiento obrero ha superado sus limitaciones tradicionales de instrumento de promoción salarial o de mejores condiciones de trabajo y ahora se ha utilizado para cuidar e impulsar la eficiencia de la empresa y para vigilar que bienes del dominio directo de la Nación se exploten y aprovechen en beneficio del país.

Quando el convenio se constituye en contrato-ley, —en un pacto entre uno o varios sindicatos y varias empresas—, “con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una a varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional”.²³ Las organizaciones obreras están en mejores posibilidades de elevar su remuneración y aún de dejar sentir su influencia en la gestión de la empresa. Inclusive la evolución convencional podría llegar a desembocar en el establecimiento de esquemas de congestión.

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas públicas regidas por el Apartado “A” los induce a interesarse en el resultado del proceso económico y administrativo de éstas. Como lo ha establecido brillantemente el maestro Mario de la Cueva, el acceso de los trabajadores a las utilidades es “un derecho del que a su vez se infiere que la empresa no es más un feudo del empresario, sino una participación de dos factores, ciertamente distintos y con intereses opuestos, pero dos factores que por concurrir como elementos igualmente indispensables, tienen el derecho de compartir los beneficios de la actividad conjunta”.²⁴

La participación de los trabajadores en las utilidades permite que tengan acceso a información sobre la situación financiera de las empresas, de modo que puedan conocer el monto de las utilidades repartibles, pero no implica, como aclara la Constitución,²⁵ que tengan facultad de intervenir en su dirección o proceso administrativo.

Las utilidades que se generen en las empresas —*remanentes* se les denomina en algunos ordenamientos— se deben repartir entre los trabajadores sea cual fuere su objeto.

Debe precisarse que existen empresas paraestatales reguladas por el Apartado "B" en las que está prevista la posibilidad de que se obtengan utilidades y en las que, consecuentemente, sería aconsejable repartirlas entre los empleados. Por ejemplo, en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, organismo descentralizado creado mediante Ley del Congreso de la Unión,²⁶ se admite obtenerlas.²⁷

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,²⁸ aún cuando está regido por el Apartado "A", reconoce igualmente la posibilidad de que se obtengan "remanentes", pero expresamente se indica que no estará sujeto a las normas que regulan la participación en las utilidades de las empresas.²⁹

En los términos del artículo 126 de la Ley Federal del Trabajo y del artículo 1o., fracción XVII-2G, de la Ley de Ingresos para 1979, se concluye que los organismos descentralizados pueden obtener utilidades. Con el mismo propósito debe establecerse que los organismos descentralizados de carácter cultural puedan obtenerlas puesto que no hay ningún precepto que genéricamente los obligue a igualar sus ingresos con sus egresos.

En el caso de las instituciones descentralizadas asistenciales sí es claro que no es posible que obtengan utilidades porque la asistencia es una actividad a través de la cual se presta un servicio o se dota un bien gratuitamente o mediante el pago de un precio simbólico o totalmente desproporcionado respecto del costo de producción o del valor de mercado. Tampoco se tendrán utilidades si los ingresos exceden a los egresos en el caso de que esas entradas sean subsidios o donativos.

La autonomía microeconómica de la empresa le permite competir con los particulares, formar sus recursos humanos y dotarles de un espíritu de lealtad a la misma que los mueva a hacer carrera en la organización. Se ha pretendido que en las empresas públicas se logre una tasa de sobrevivencia burocrática más alta que en la Administración directa, que es fuertemente afectada por las renovaciones del Ejecutivo.

Como arriba se ha expuesto, la obtención de altos niveles de eficiencia paraestatal dependen de la forma jurídica con que el Estado haya decidido dotar a las empresas públicas. Debe haber una racionalidad en el uso de la estructuración jurídica de manera que haya coincidencia entre el tipo legal y la naturaleza y objetivos de la empresa. Si en su funcionamiento ésta va a utilizar exclusivamente métodos de derecho privado —actos de coordinación— necesariamente habrá que echar mano de las figuras iusprivatistas. Lo mismo que si existe el propósito de incorporar a inversionistas particulares, de obtener utilidades, de acogerse al Apartado "A" o de operar en el mercado.

Por el contrario, si la finalidad es el establecimiento de una empresa que actúe con métodos de derecho público —inclusive dictando actos por vía de imperio— en la que no habrá cabida para el inversionista privado y en la que el objeto es de interés público, es claro que habrá que usar formas de derecho público (organismo descentralizado).

A su vez la selección de la forma privada o social idónea deberá basarse en los objetivos específicos de la empresa. Así, si se busca incorporar a los trabajadores a los medios de producción se podrá utilizar a la sociedad anónima o a la cooperativa. En el caso de que la empresa deba tener un margen autonómico reducido, convendrá estructurarla como fideicomiso público para que su gestión sea responsabilidad de la institución fiduciaria. Las formas jurídicas son instrumentos que coadyuvan a la obtención de los objetivos de la empresa si se miran con claridad sus ventajas y limitaciones.

Por otra parte, en las empresas paraestatales es concebible que el concepto eficiencia se aproxime más al criterio privado y que las normas financieras microeconómicas se observen en mayor medida. Así las utilidades que se obtengan pueden reinvertirse para autofinanciar —sin ulteriores asignaciones fiscales— los planes de expansión y crecimiento. Miguel de la Madrid, publicista mexicano, refiriéndose a la problemática financiera de las entidades paraestatales, ha definido que "la generación interna de recursos, debería constituir la principal fuente del financiamiento operativo y de inversión".³⁰ En el marco de la economía mixta la política de utilidades debe determinarse tomando en cuenta tanto el provecho propio como la necesidad de no incurrir en prácticas de competencia desleal.

La posibilidad de que el Estado administre empresas con criterios de rentabilidad financiera debe manejarse con cuidado a fin de que no se desemboque en la configuración de un estanco.³¹

Sin duda uno de los criterios financieros básicos es que generen utilidades y con ellas financien su desarrollo o promuevan otras empresas estatales.

El Estado puede contar con empresas públicas para que actúen como *holdings* de otras empresas industriales o comerciales con el propósito de racionalizar su manejo, de modo que la Administración centralizada encauce sus relaciones a través de esas empresas dominatrices.³² El establecimiento de *holdings* que fortalecen el control que ejerce el Gobierno Federal, ha prosperado en las industrias azucarera, minera, siderúrgica y cinematográfica. Así, en el instrumento de creación de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, se prevé que ésta procederá a "establecer un organismo para la administración y manejo de los ingenios propiedad del sector público o administrados por éste, de conformidad con la política general que la propia Comisión formule".³³

Una modalidad frecuente del *holdings* es la institución nacional de crédito, porque además de que su objetivo fundamental es promover empresas en una determinada rama de actividad económica, está legalmente autorizada a invertir sus reservas en acciones de otras empresas. A veces se utiliza el fideicomiso de administración e inversión, cuando el patrimonio fideicomitado está constituido por acciones o participaciones de otras empresas. Igualmente, los *holdings* pueden ser organismos descentralizados o sociedades mercantiles.

En todo caso, la Ley Orgánica ha dado lugar a que las secretarías de Estado y departamentos administrativos se conviertan en verdaderos *holdings* sectoriales, que planean, coordinan y evalúan a las empresas paraestatales.³⁴ Los funcionarios de esas dependencias ejercen las facultades político-corporativas que se desprenden de la titularidad de las acciones y partes sociales del Estado. Para llevar más adelante la consecución de los objetivos que persigue esa sectorización, las dependencias

tienen la posibilidad de contar con el auxilio de empresas dominatrices subsectoriales, estableciéndose entonces diversos niveles jerárquicos de control.

Por otra parte, las empresas públicas *holdings* son un instrumento eficaz para la planeación de ramas económicas estatizadas o cuasiestatizadas.

Algunas veces el Estado ha preferido la creación de nuevas empresas públicas en lugar de reformar alguna empresa ya existente por la complejidad que implica el proceso de depuración de las organizaciones administrativas. En este caso, se establece una nueva empresa y al mismo tiempo se inicia el procedimiento encaminado a liquidar la anterior o a fusionarla con la entidad de reciente creación. A la Secretaría de Programación y Presupuesto compete someter al Presidente de la República, previa consulta o propuesta del Coordinador de sector correspondiente, "la iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades. . . , que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público".³⁵

Por ejemplo, con el Banco Nacional Agropecuario creado en 1965³⁶ en vez de reformar o liquidar a los Bancos Ejidal y Agrario, se optó por establecer una nueva institución de crédito especializada que no heredara la cartera de la ineficiente banca nacional y cerca de un decenio después desapareció esa institución y se estableció el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., al que se fusionaron los Bancos de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola.³⁷

Igual procedimiento ha seguido el Estado cuando ha resuelto asignar recursos de cierta cuantía al fomento de determinadas actividades como son la exportación de manufacturas, el equipamiento industrial, la descentralización industrial, el refaccionamiento a la pequeña y mediana industria: en lugar de encargar esas tareas específicas a empresas en operación, cuya escala o situación financiera y administrativa no lo hacían recomendable, se ha procedido a crear fideicomisos financieros,³⁸ en los que la gestión recae en fiduciarias experimentadas. La fórmula fiduciaria permite entonces que se tomen acciones inmediatas sin que sea menester esperar a que concluyan largos procesos de reforma o de liquidación de empresas ineficientes.

Las empresas públicas se han visualizado también como mecanismos institucionales que, por tener objetos más especializados y grupos de destinatarios más localizados, pueden aplicar subsidios fiscales con mayor margen de eficiencia que si lo hicieran las dependencia de la Administración Pública centralizada directamente. De esta manera, a menudo por vía de disminuir los precios de los satisfactores que proporcionan o de elevar los precios de los bienes que adquieren, empresas como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares o la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, aplican subsidios fiscales, mejorando la distribución del ingreso.

Esta función de las empresas paraestatales tiene la mayor trascendencia si se considera que actúan como correctivos de la inequitativa distribución del ingreso y que si ésta no se configura más simétricamente el Estado, a través de transferencias, debe elevar la capacidad adquisitiva de los grupos sociales.

4. LA DEMOCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DE LA PROPIEDAD

Durante la Administración del General Lázaro Cárdenas la incorporación de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción se convierte en uno de los objetivos principales de la empresa pública. Para lograrlo, se echó mano de dos fórmulas fundamentales: el impulso a las cooperativas y ejidos y el apoyo financiero del Banco Obrero de Fomento Industrial a la creación de empresas sociales. Al mismo tiempo, se encargó a los trabajadores la gestión de algunas empresas estatales, como fueron los Talleres Gráficos de la Nación, que dependían del Departamento Autónomo de Prensa, el Ingenio Emiliano Zapata y la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo. A la expropiación de las acciones de Ferrocarriles Nacionales siguió su entrega a los trabajadores ferrocarrileros dentro de un esquema de auto-administración obrera.

Una parte considerable del déficit cardenista tuvo el propósito de desatar el nudo ciego de la insuficiencia financiera, con el fin de reducir la beligerancia del sistema salarial y de ampliar la propiedad social. Para contar con un mecanismo de movilización, canalización y aplicación de recursos, mediante senda ley, se estableció en 1937 el Banco Obrero de Fomento Industrial, cuyo objetivo principal era impulsar las cooperativas de participación estatal y la entrega de unidades de producción a los trabajadores.³⁹ Esta institución de crédito tuvo una vida efímera pues fue liquidada cuando el Estado resolvió apoyar más vigorosamente a la Nacional Financiera, S.A. y separar la industrialización de la propiedad social de los medios de producción.

En esa línea, el Estado confió en la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938, para "procurar. . . que todo individuo de la República pueda ejercitar su derecho al trabajo".⁴⁰ Si bien la institución cooperativa se incorpora formalmente al derecho mexicano al incluirse en el Código de Comercio en 1889 los defectos en que incurrieron los ordenamientos secundarios y la ineficacia estatal, ocasionaron que para finales de los treinta los resultados fueran mínimos. Por lo que el Gobierno llevó adelante el propósito del "Plan Sexenal 1934-1940", que atribuía al cooperativismo un papel destacado en la edificación de la nueva sociedad.

En la Ley cardenista⁴¹ se configura un mecanismo financiero, se establece una vigilancia administrativa más severa y se da mayor fundamento normativo a la creación de empresas públicas de carácter cooperativo.

Sin embargo, al paso del tiempo y aún cuando está previsto legalmente que se establezcan cooperativas en las ramas minera, pesquera, de transporte y de radiodifusión, con participación patrimonial y administrativa del Estado, los resultados han sido reducidos.

Inclusive, las Juntas Federales de Mejoras Materiales,⁴² que en un momento dado tuvieron la encomienda de crear empresas en cuya adquisición tuvieran preferencia los trabajadores, han corrido con igual suerte. Ante lo cual se han visualizado nuevas fórmulas jurídicas, como las sociedades de solidaridad social.⁴³

En el "Plan Básico de Gobierno 1976-1982" del Partido Revolucionario Institucional se señaló la importancia de la empresa pública como herramienta de demo-

cratización de la propiedad: "Es necesaria la asociación del Estado con las formas sociales de producción, o sea, ejidatarios, comuneros, cooperativistas, etc. . . , tal como ha ocurrido con el sector privado. Si el Estado se asocia con empresas mexicanas y extranjeras, con mayor razón deberá hacerlo con campesinos, silvicultores, pescadores y pequeños mineros. Así podrá crearse, en realidad, la empresa social mixta, estatal-social, que dará lugar a un nuevo tipo de empresa, junto a la puramente estatal, la privada y la mixta, y la privada estatal: la empresa social-estatal. La asociación con mexicanos que viven de actividades primarias se traducirá en una garantía para el uso racional y eficiente de los recursos naturales del país".⁴⁴

Pero escapó a los que formularon ese plan que ya existen los mecanismos jurídicos para que los trabajadores asalariados accedan, como pequeños inversionistas, a la propiedad accionaria de la empresa pública, de modo que se transforme en "empresa social-estatal". Para ello es necesario que salgan esos papeles a oferta pública. En ese caso, como la operación financiera de la gran mayoría de las empresas públicas no arroja utilidades suficientes para reinvertir y al mismo tiempo repartir dividendos atractivos, sería recomendable que las acciones de los trabajadores fueran preferentes a fin de que aseguraran a sus tenedores un rendimiento razonable.⁴⁵

Una medida de estímulo a la adquisición obrera de acciones sería que su difusión estuviera ligada a fórmulas de fondos de ahorro, de inversión automática de la participación en las utilidades y de trato fiscal promocional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que las empresas se han negado a colocar acciones entre sus trabajadores, por temor a que intervengan en el proceso administrativo o que pueda ser un paso para implantar esquemas de congestión.⁴⁶

Por otra parte, las empresas públicas han sido concebidas por el Estado para dar acceso a grupos importantes de administrados, fundamentalmente a los usuarios y adquirentes de sus bienes y servicios, en un intento de democratizar la Administración Pública y de flexibilizar el poder estatal. El crecimiento del Estado, su intervención creciente en la economía, la publicización de la actividad de los administrados, la importancia del gasto estatal, la magnitud que ha alcanzado el personal público y la vastedad y complejidad de su organización, han obligado a que la reforma administrativa sea un esfuerzo por democratizar el manejo del aparato administrativo y hacerlo más eficiente.

En México, el carácter hegemónico de la institución presidencial⁴⁷ no es ajeno a la llamada dictadura de las burocracias, que es una de las más graves manifestaciones de la patología de las organizaciones políticas contemporáneas, socialistas o capitalistas. Octavio Paz, en un espléndido ensayo, ha dicho en torno a este fenómeno que "los liberales creían que, gracias al desarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y, simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisor de la evolución espontánea de la humanidad. Los marxistas, con mayor optimismo, pensaban que el siglo de la aparición del socialismo sería también el de la desaparición del Estado. Esperanzas y profecías evaporadas: el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios y como un amo más terrible. . . el Estado Moderno es una máquina pero es una máquina que se reproduce sin cesar".⁴⁸

Uno de los rostros de esa máquina autoreproductora es la empresa pública. Si el Estado crecientemente acumula poder y se desdobra en centenares de empresas,

la democratización de su gestión es una de las vías de rescate de la sociedad civil más promisorias.

La evolución registrada por el derecho burocrático aún no ha desembocado en la implantación de una verdadera carrera civil, que libere al empleado público de la tiranía del superior. Como las normas de tutela burocrática han excluido a los trabajadores de confianza, para la designación del personal directivo hay un margen excesivamente amplio y se obedecen fundamentalmente criterios de patronazgo político y partidario. Igualmente, con una recurrencia perniciosa, la alta gerencia de las entidades paraestatales es abatida por los requerimientos políticos que hacen necesaria su rotación masiva aun cuando se trata de empresas reguladas por el Apartado "A".

En un marco de hegemonía del Ejecutivo Federal y de influjo partidario, es importante que las empresas públicas se conviertan en espacios democráticos en los que los representantes estatales y los mandatarios de grupos de administrados negocien las decisiones y actúen técnicamente y con imparcialidad política. Las empresas públicas, liberadas del control jerárquico del Estado, separados sus empleados de la gran organización sindical que agrupa a los burócratas de la Administración centralizada, responsables de su gestión ante los accionistas no estatales y codirigidas por representantes de los grupos sociales, deben constituirse en instancias democratizadoras. De esta manera, en lugar de ampliar y complicar la organización de la Administración directa es razonable optar por el establecimiento de empresas estatales dotadas de facultades descentralizadas, de autonomía técnica y orgánica y de un régimen jurídico propio.

Para que efectivamente las empresas sean vehículos de democratización de la cosa administrativa es indispensable que se les dote de autonomía, esto es que puedan administrarse autárquicamente, sin que sus decisiones dependan del exterior.

Por ello, las empresas departamentales, que tienen justificaciones de otra índole, no se contemplan como mecanismos de democratización, porque las decisiones fundamentales se toman externamente, por órganos unitarios en cuya voluntad no participan los administrados. A la Administración centralizada repugna la participación orgánica de representantes de la sociedad civil.

La democratización avanza si hay acceso para los administrados en los órganos internos de gobierno de modo que las decisiones que tomen sean fruto negociado de la confrontación de intereses legítimos. En México esa integración plural aparece desde que el Estado creó sus primeras empresas y resolvió incorporar a los representantes de los administrados. En el Banco de México, S.A., creado en 1925, las acciones de la serie "B" están suscritas por instituciones de crédito particulares o nacionales, y los titulares de esa serie pueden designar hasta 4 consejeros. Ese enfoque estuvo presente desde que inició su vigencia la Constitución revolucionaria. En el frustrado proyecto de ley par la formación del Banco Unico de Emisión que en 1917 Venustiano Carranza remitió al Congreso, se decía que "hay otra razón que es muy digna de tomarse en cuenta (acerca del carácter mixto de esa institución) y es la que se refiere a que, tomando parte el capital privado en la organización del Banco, la presencia de los accionistas en el cuerpo directivo de la institución a la vez que es una garantía moral de gran importancia, aporta mayor crédito al Banco, puesto que por medio de tales accionistas puede hacerse sentir eficazmente la opinión y

necesidades de las colectividades. Por otra parte, es, sin duda, esta organización la que más se ajusta al espíritu democrático de nuestro país y más en consonancia con la orientación que la Revolución ha querido dar a nuestras instituciones".⁴⁹

El interés del Estado por incorporar a representantes de los administrados a esa institución, se hizo más evidente cuando el Presidente Calles, el mismo día en que se constituyó esa institución, declaró al Congreso que mientras el público no suscribiera la serie "B", el Gobierno Federal nombraría los consejeros de esa serie, eligiéndolos de las ternas que representaban las instituciones bancarias, la Cámara Nacional de Comercio y la Confederación de Cámaras Industriales.

Otro mecanismo de participación es el tripartita. En la fórmula tripartita, adoptada por empresas estatales de gran importancia financiera, los órganos colegiados se integran con representantes del Estado, de las organizaciones de trabajadores y de las organizaciones empresariales, o sea que ya no se trata de los accionistas o de sus mandatarios, sino de representantes de los factores trabajo y capital. En ocasiones, el Estado no se reserva ni la presidencia de los órganos, ni voto de calidad o derecho de veto.⁵⁰

Pueden mencionarse numerosos casos de participación de usuarios o destinatarios de la actividad de las empresas estatales, esto es, de grupos de administrados (pequeños propietarios, ejidatarios, banqueros, industriales, comerciantes, trabajadores), quienes de esta manera pueden dar a conocer sus puntos de vista y luchar con las armas democráticas propias de la vida colegial para que predominen sus puntos de vista ante la eventual oposición de los representantes del Estado. De ahí que sea del mayor interés que el Gobierno Federal acate las normas que usualmente rigen la vida interna de las empresas —públicas o privadas— y renuncie a la posibilidad de dictar actos de imperio para avasallar a los órganos colegiados. Toca a los representantes estatales informar sobre la voluntad del Gobierno y pugnar por hacerla triunfar democráticamente en el seno mismo de las empresas.

5. EL APOYO A LA EMPRESA PRIVADA

Con la mayor frecuencia el Estado crea empresas para suplir las deficiencias sociales o económicas del sector privado. La empresa mexicana tradicional se caracteriza por ser cerrada y familiar, por avocarse a un mercado cautivo y protegido, por des-nacionalizarse con extrema facilidad y por depender del apoyo, protección y estímulo estatales.⁵¹ Los factores que obstaculizan la función social y económica de las empresas privadas son tanto endógenos como exógenos.⁵²

Entre los de carácter endógeno destaca la mentalidad de los capitalistas tradicionales que los lleva a impedir que sus empresas pierdan su carácter familiar y a que desconfíen de la participación de inversionistas con los que no están ligados por lazos de familia o afecto.⁵³ En consecuencia, no se emiten acciones para evitar la entrada de extraños en la administración de la empresa o bien, cuando se hacen emisiones, no se colocan entre el público abierto ni mucho menos se negocian en bolsa.

Esta actitud tiene efectos muy claros en la vida y la política financieras de la empresa, pues ha de acudir a otros expedientes para contar con los recursos que

requiere su expansión y crecimiento. Las empresas más modernas emiten obligaciones fuera de bolsa y las colocan entre un círculo de inversionistas reducido. Esta opción se explica porque los obligacionistas tienen restringido su derecho a intervenir en la gestión empresarial. La mayoría de las empresas, en lugar de capturar recursos a través de emisiones, acude al financiamiento bancario. Esta alternativa tiene inconvenientes que a menudo no la hacen aconsejable: el crédito bancario es más caro que la emisión de valores; la política del Estado de reducir el circulante por medio de la ampliación del encaje legal limita los recursos y, desde el punto de vista social, es pernicioso que los bancos cobren una excesiva injerencia en las empresas industriales y comerciales.

En consecuencia, queda a la empresa una alternativa que tampoco se presenta carente de obstáculos: reinvertir utilidades dentro de un esquema de autofinanciamiento. Sin embargo, como es frecuente que los accionistas deseen disponer de sus dividendos, la administración de la empresa podrá tratar de elevar demasiado los precios para que las utilidades sean tan cuantiosas que permitan tanto la reinversión como la distribución de dividendos atractivos.

Otros de los factores endógenos consiste en que el conservar la propiedad y la administración en las mismas manos provoca que la alta gerencia sea deficiente y afecte la capacidad empresarial, trasladándose el costo de esta ineficiencia al mercado, esto es, a los consumidores.

El empresario tradicional olvida a menudo que la empresa es un proyecto a largo plazo, cuyo ciclo vital rebasa el horizonte de sus fundadores y propietarios.

En cuanto a los factores exógenos, cabe destacar la insuficiencia financiera nacional, resultado de la inequitativa distribución del ingreso. La concentración del ingreso tiene dos efectos principales, igualmente dañinos: la mayoría explotada carece de capacidad de ahorro y de inversión y la minoría destina sus excedentes al gasto suntuario de carácter antisocial.

Sin embargo, aunque la mayoría nacional no adquiere valores emitidos por empresas industriales y comerciales y, por lo tanto no colabora en su financiamiento, los pequeños y medianos ahorradores adquieren obligaciones emitidas por instituciones de crédito, coadyuvando a que éstas detenten un poder cada vez mayor, que les permite financiar otras empresas y formar grupos monopólicos.⁵⁴

El pequeño y mediano ahorrador e inversionista prefiere colocar su capital en valores de renta fija, por su fácil negociabilidad y la seguridad de su rendimiento.⁵⁵ El resultado es que no se "socializa" la propiedad de las empresas y ésta, junto con su administración, se deposita en un número cerrado de capitalistas.

A pesar de que en los últimos años la Bolsa de Valores de México —considerablemente más importante que la de Monterrey o Guadalajara— modificó su trayectoria, no pierden validez los análisis que hace 20 años realizó un grupo de expertos sobre su evolución y perspectivas, en ocasión de su vigésimo quinto aniversario como organización auxiliar de crédito.⁵⁶ Las tendencias tradicionales de los mercados de capitales y de valores no se remontarán con paliativos como ajustes en el trato fiscal a los valores o una más amplia publicidad sobre el estado financiero de las empresas emisoras, sobre las funciones de la bolsa o sobre las ventajas de los diversos instrumentos de captación en un marco de devaluación o inflación. El cambio

requerido dependerá de la profundidad y velocidad con que se modifique la estructura del ingreso nacional.

Como respuesta a esas deficiencias, el Estado, sobre todo a partir de los años cuarenta, ha procedido a establecer empresas públicas para suplir, sustituir o apoyar a la empresa privada.

Hubo de transcurrir un buen número de años para que el Estado definiera una postura ante la posibilidad de sustituir a empresas privadas cuando no se hubieran dado actos formales de nacionalización o no se tratara de la explotación o aprovechamiento de bienes de propiedad pública. Históricamente aparecen primero las empresas públicas que no desplazan a la privada, sino que por el contrario, van a apoyar a ésta poniendo las condiciones de producción o van a atacar necesidades públicas que los particulares han decidido no atender. Sin embargo, aun en estos casos se tiene cuidado de no alarmar a los particulares y se les invita a que se incorporen. Así, el Presidente Lázaro Cárdenas informa al Congreso en 1935 que "se ha querido iniciar, mediante la constitución de una empresa netamente mexicana (Petróleos de México, S.A.), la explotación del petróleo mexicano y sus derivados, con el fin de regular el mercado interior del país, a la vez que satisfacer las necesidades del consumo, tanto para el público como para el Gobierno y de procurar el adiestramiento del personal técnico necesario. *Aunque el Gobierno figura como accionista de una empresa con un 51% del capital, sin embargo, representa una minoría de votos en las Asambleas Generales, lo que hace que, para confianza del público que ha suscrito acciones, el manejo, la administración y en general el control de esas negociaciones quede en manos de particulares y el Gobierno se preocupe por el respaldo correspondiente*".⁵⁷

El carácter correctivo, supletorio y auxiliar que se quiso imponer a las empresas públicas se aclara en el artículo 12 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, que decía que: "queda facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad pública o *compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido*".

En relación a esa postura, debe mencionarse que en el decreto que creó a la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado,⁵⁸ artículo 5o., fracción VII, se le atribuía la función de proponer al Ejecutivo y "con su autorización promover el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital (de los organismos y empresas) represente el Gobierno Federal. . . cuando sin perjuicio del interés general sus actividades puedan ser desempeñadas lícitamente por empresas privadas. . ."

Sin embargo, en las leyes de 1966, 1970 y 1976 no existe ya ningún precepto que consagre explícitamente ese criterio.

Incluso, en la etapa avilacamachista el Estado creó la Comisión Federal de Fomento Industrial⁵⁹ para encargarle el establecimiento de empresas destinadas a ser adquiridas por los inversionistas privados. Así, el artículo 4o. de su instrumento de creación decía: "la función de la Comisión Federal de Fomento Industrial consiste en suplir la iniciativa privada sólo temporalmente y estimular las inversiones de los particulares para la creación de industrias indispensables al desarrollo orgánico na-

cional; *por lo tanto, evitará emprender o iniciar cualquier empresa que pudiera constituir concurrencia desleal, antieconómica o innecesaria*". En el artículo siguiente el Ejecutivo dispuso que "las empresas que organice la Comisión Federal de Fomento Industrial podrán ser adquiridas en cualquier tiempo por los particulares de acuerdo con el reglamento de la presente ley que oportunamente se expedirá".

Ha sido recurrente que el Estado transforme en paraestatales, empresas que se encuentran en mala situación financiera a fin de evitar el desaliento o el perjuicio de los inversionistas o el cierre de plazas de trabajo. Así se explica la adquisición de los Ferrocarriles Nacionales de México en 1908 y lo que sucedió con Ayotla Textil.

En otras ocasiones convertir una empresa privada en pública ha sido la única alternativa para recuperar un crédito incobrable otorgado por el Estado, de manera que el adeudo se amortice mediante la entrega de acciones, como acaeció con el Banco Internacional, S.A. y con numerosos ingenios azucareros.

Desde el punto de vista legal, la adquisición de una empresa privada en riesgo de extinción puede inclusive llevarse a cabo por medio de un acto de expropiación, pues la ley respectiva considera que es causa de utilidad pública la "conservación de una empresa para beneficio de la colectividad".⁶⁰ Si el Estado guarda para sí la propiedad de la empresa expropiada ésta se convierte en empresa pública y la erogación que por ello haya de realizar tiene el carácter de indemnización.

La adquisición de acciones —que es el acto más usual para transformar en empresas públicas a las privadas— es uno de los medios más sencillos para apoyar empresas de nueva creación o ya establecidas que afrontan problemas financieros. Al efecto, la banca nacional, que maneja recursos de gran cuantía y que contribuye a la consecución de objetivos económicos y sociales de subrayada prioridad, puede mediante autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "adquirir por cuenta propia acciones o participaciones de cualesquiera sociedad o empresa".⁶¹ Por otra parte, la ley prevé que la Secretaría de Programación y presupuesto autorice cualquier erogación que haga la Administración centralizada o la paraestatal (organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación) para participar en empresas, sociedades o asociaciones, sea para crearlas, aumentar su capital o patrimonio o para adquirir todo o parte de éstos.⁶²

Sin embargo, el precepto citado en último término no es aplicable a las instituciones nacionales de crédito, seguros, fianzas y auxiliares de crédito ya que no están expresamente mencionadas en el artículo 2o. de la Ley citada, cuando de manera expresa sí lo están en los artículos 1o. y 3o. de la Ley Orgánica. Esta diferencia en la redacción implica que el Legislador tuvo el propósito de restringir el ámbito personal de la ley mencionada en primer término, para que en materia de gasto de esas empresas subsistiera el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En otros ordenamientos secundarios existen preceptos rotundos que permiten que el Estado establezca empresas públicas que sustituyan o complementen a las empresas privadas. En la Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, por ejemplo, se señala que una de sus funciones es "promover la creación de empresas dedicadas a la producción y comercialización de materiales e implementos para la vivienda y participar o asociarse con ellas en sus actividades".⁶³

En ese sentido destaca por su claridad lo asentado por el que fuera Secretario del Patrimonio Nacional, Francisco Javier Alejo, ante la Cámara de Diputados, sobre el sentido de la empresa pública minera: "hasta la década de los años sesenta, la intervención estatal en minería se reducía, en términos generales, con la excepción parcial de las compañías azufreras que aún mantenían una administración extranjera, a empresas que el Estado había adquirido por razones sociales, después que habían fracasado dentro del sector privado, generalmente abandonadas por sus dueños extranjeros una vez agotada la etapa de fácil explotación".⁶⁴

Por otra parte, las medidas de reivindicación nacionalista, pueden provocar la aceleración del proceso de aparición de empresas públicas. Así ha acaecido por ejemplo con las acciones de mexicanización absoluta o relativa. Cuando no se dispone de suficiente capital privado mexicano para adquirir empresas total o parcialmente en manos de extranjeros o para ampliarlas o establecer nuevas, por ejemplo en materia de radio y televisión, transporte automotor, minería, petroquímica, vehículos automotores, el Estado tiene que crear empresas o participar en las ya existentes, aportándoles capital.

Si las limitaciones a las que se enfrenta la empresa privada propician la concentración, el Estado en acatamiento del artículo 28 Constitucional y de su ley reglamentaria, puede estimar que procede la formación de empresas estatales que desaten un nudo monopólico. Estamos con Héctor Cuadra cuando considera que no todos los monopolios están prohibidos según los ordenamientos vigentes: sólo lo están los particulares, no autorizados por el Estado, que causen perjuicio al público o a una clase social o que impongan los precios.⁶⁵ De hecho el proceso de concentración, y centralización del capital, se encuentra en una fase que exige que el Gobierno establezca empresas o las controle para evitar efectos antisociales.⁶⁶ Como es evidente en las industrias del cemento, química, automotriz, vidrio, farmacéutica, alimentos, cerveza, en muchas de las cuales se manifiesta además la desnacionalización. La Ley Orgánica del artículo 28 en materia de monopolios es explícita cuando prohíbe "toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permitan a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social".⁶⁷ En esa misma ley se tipifican las acciones que manifiestan la existencia de un monopolio o que tienden a su establecimiento o a limitar la libre competencia.⁶⁸

El artículo 28 y su ley reglamentaria postulan la libre competencia siempre y cuando no sea excesiva y pueda provocar una disminución en el salario o perjuicio al público en general o a una clase social determinada.⁶⁹

Entre las medidas que de acuerdo con el ordenamiento secundario ya mencionado puede tomar el Ejecutivo, se encuentra una que fundamenta la posibilidad de crear empresas estatales: "promover y estimular el establecimiento de explotaciones o industrias similares, otorgándoles los subsidios o franquicias que se estimen convenientes".⁷⁰

Conforme a esa disposición sí es imperativo que se establezca una industria y si los empresarios no reaccionan oportunamente, el Estado, directamente o a través de alguna de sus entidades, podrá establecerla dando lugar a una nueva empresa estatal.

Asimismo, según la Ley respectiva es causa de utilidad pública y, por ende, motivo de expropiación, "la equitativa distribución de la *riqueza acaparada o monopolizada* con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular".⁷¹ La cesión obligatoria de los bienes de una empresa privada, puede dar lugar a una empresa del Estado, sea como una empresa de competencia o como un monopolio estatal. Cabe señalar que la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional no prohíbe de manera absoluta todos los monopolios, pues no procederán las medidas contra las violaciones al principio de libre concurrencia tratándose de "las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente" o de "las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado".⁷²

El peligro de la desnacionalización que acecha en todo momento a las empresas mexicanas a causa de la fase de internacionalización del capital que vive la comunidad mundial, y que da origen a las llamadas empresas transnacionales, exige que el Estado participe como accionista en empresas privadas y las transforme en públicas. La inversión extranjera directa ha venido incrementándose aceleradamente desde la década anterior. Desplazada de las actividades extractivas y de los servicios públicos tradicionales, se ha encauzado hacia la actividad industrial y comercial (incluyendo el turismo), que muestra mayor dinamismo y rentabilidad que la economía en su conjunto. La inversión extranjera, proveniente sobre todo de las empresas de operación internacional, ejerce presión considerable para que los inversionistas mexicanos le cedan sus empresas.

En ocasiones, con el fin de evitar la desnacionalización absoluta de una empresa y para aprovechar las ventajas que traen las fórmulas de *joint-ventures*, el Estado opta por asociarse con los capitalistas extranjeros.⁷³ Lo que permite a esas empresas exportar, utilizar una marca, acceder a una tecnología o simplemente captar recursos que alivien su situación financiera o equilibren la balanza de pagos.

En este punto debe recordarse que la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera⁷⁴ establece que "se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2o. (personas morales extranjeras, personas físicas extranjeras, unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facilidad de determinar el manejo de la empresa), en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa".⁷⁵

Para que la empresa privada incremente sus exportaciones o sustituya más importaciones, suele el Estado participar en las ya establecidas o proceder a crear nuevas. Esos son algunos de los objetivos que se encomiendan expresamente a las instituciones nacionales de crédito⁷⁶ y que se impone a la Nacional Financiera, S.A.⁷⁷ Inclusive, el Estado no solamente dispone de empresas que por sí mismas exportan bienes o servicios, sino también de aquellas cuyo objeto es controlar, orientar, asesorar e informar a los exportadores.⁷⁸

Las limitaciones que a menudo presenta la empresa privada dan lugar a que el Estado tome a su cargo grandes proyectos industriales que por su magnitud o por su

largo plazo de maduración no podrían financiar los particulares. Tal es el caso del proyecto siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas, cuyos estudios de viabilidad y prospección se iniciaron cerca de 30 años antes de que se llevara a cabo.⁷⁹

Aunque no existe precepto al respecto, salvo en el caso de nacionalizaciones, puede considerarse que forma parte de la política del Estado que las empresas públicas no se cedan a los inversionistas privados. Sin embargo, conviene matizar esta postura cuando se trate de algunas de las denominadas "empresas de participación estatal indirecta",⁸⁰ creadas por instituciones nacionales de crédito con fines de promoción industrial o comercial. Una de las tareas primordiales de estas instituciones es la de fomentar la organización de empresas pero no necesariamente conservar para siempre una participación accionaria. Bien puede ser que esas instituciones creen, junto con los particulares, una empresa destinada a "privatizarse", o sea a dejar de ser pública. El *quid* en este caso no es si se desprende o no el Estado de la empresa que creó con tal intención, sino cómo se desprende de ella, para que beneficie a la colectividad (por ejemplo, colocando sus acciones entre los trabajadores) y qué tantas ventajas económicas obtiene por haber asumido un riesgo patrimonial al iniciar una nueva empresa. Con los recursos así liberados e incluso incrementados, podría el Estado refaccionar sus empresas estratégicas o bien adquirir o crear otras de alta prioridad. Las relaciones sector paraestatal-sector privado suelen irritar a los estudiosos que se colocan en los dos grandes extremos ideológicos. Por un lado Marcos Kaplan, lúcido politólogo argentino, ha expuesto que con las empresas públicas el Estado "produce una plusvalía relativamente menor a la que hubiera correspondido en promedio al capital invertido y realiza tasas de ganancia menores a la tasa general promedio (rentabilidad reducida, nula o deficitaria). Así, una parte del capital social se desvaloriza y la parte correspondiente de su beneficio y de los ingresos que el Estado asigna a las empresas públicas —provenientes de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito— es transferida a los monopolios. Esta transferencia de beneficios se cumple a través de diversos mecanismos: compras y ventas de bienes y servicios en condiciones preferenciales para las empresas particulares; manipulación diferencial de intereses bancarios; reparto de actividades entre el sector público y el privado en función de cargas y rentabilidad discriminadas; uso de empresas mixtas. Estado y sector público operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación, y descargan los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases medias y las populares. . ."⁸¹

En la otra orilla ideológica, la diputación panista sintetizó la visión conservadora cuando se analizaba la iniciativa de la Ley para el Control de 1966: "Concretamente, en materia económica al Estado le corresponde crear, y promover y mejorar la infraestructura sobre la cual la iniciativa privada, los individuos particulares, los mexicanos mismos pueden realizar su actividad económica."

"Hemos sostenido en algunas ocasiones, que el Gobierno debiera haber colmado lagunas que existen en la infraestructura y que no debiera haber intervenido en actividades directamente productivas, en las que no hay una subsidiariedad, que es el papel que le corresponde al Estado, sino una competencia abierta y desleal en contra de la iniciativa, a la que le corresponden estas actividades económicas."⁸²

Al margen de este debate interminable es evidente que en el marco de la economía mixta, el Estado Mexicano suele resolver de manera casuística cuándo es social y económicamente necesario establecer una empresa pública para apoyar al sector privado o para evitar que se genere un perjuicio a la colectividad.

NOTAS

- 1 Sergio García Ramírez, en un trabajo reciente (*Panorama sobre la empresa pública en México*, ponencia presentada en el "Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública", UNAM, 13 al 17 de noviembre de 1979), ha aportado el perfil económico de las entidades paraestatales de México: en 1978 contribuyeron con el 14.8% de los ingresos tributarios federales; el valor de sus ventas al exterior representó el 46.1% de las exportaciones; el gasto paraestatal de 1979 significó el 66.4% de los egresos federales; aportaron el 17.5% del producto interno bruto de 1978; su producción creció en 1977 y 1978 al 10% y en ese último año su inversión representó el 29.8% de la inversión nacional.
- 2 "Problemas del capitalismo mexicano. Capital monopolista y empresas estatales", en *Estrategia*, núm. 14, marzo-abril de 1977, pp. 44-47.
- 3 Kaplan, Marcos, "Aspectos sociopolíticos del intervencionismo estatal en la América Latina Contemporánea", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 34, enero-abril de 1979, p. 26.
- 4 *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1979, p. 26.
- 5 *Cfr., op. cit., supra* nota 142 del capítulo II.
- 6 *Programa de desconcentración territorial de la administración pública federal*, México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978.
- 7 Reyna, José Luis et al., *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, México, El Colegio de México.
- 8 Cuadra, Héctor, "Apéndice de derecho mexicano", en Katzarov, Konstantin, *Teoría de la nacionalización (el Estado y la Propiedad)*, México, UNAM, 1963, pp. 623-703.
- 9 González Aguayo, Leopoldo, *La nacionalización de bienes extranjeros en América Latina*, México, UNAM, 1969, tomo I, pp. 10-28.
- 10 Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera publicada en el *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1975.
- 11 Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 394-395.
- 12 "La nacionalización en su aspecto jurídico", en *Derecho económico internacional*, México, FCE, 1976, pp. 151-152.
- 13 Ley de Expropiación, publicada en el *Diario Oficial* del 25 de noviembre de 1936.
- 14 Artículo 1o.
- 15 Decreto que expropia por causa de utilidad pública los bienes de diversas empresas petroleras, publicado en el *Diario Oficial* del 18 de marzo de 1938.
- 16 Acuerdo que expropia por causa de utilidad pública los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacional de México, S.A., publicado en el *Diario Oficial* del 24 de junio de 1937.
- 17 *Diario Oficial* del 25 de agosto de 1959.
- 18 *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1960.
- 19 Artículo 2o. del Reglamento, publicado en el *Diario Oficial* del 9 de febrero de 1971.
- 20 Estrada, Manuel, *Administración funcional*, México, UNAM, 1974.
- 21 Smith, Peter H., "La movilidad política en el México contemporáneo", en *Lecturas de política mexicana*, México. El Colegio de México, 1978, pp. 115-157.
- 22 "Una alternativa nacional", en *unomásuno*, del 14 de febrero de 1979, desplegado publicado por el Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear.
- 23 Artículo 404 de la Ley Federal del Trabajo.
- 24 *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 325.
- 25 Artículo 123, apartado "A", fracción IX, inciso f).
- 26 Su ley de creación fue publicada en el *Diario Oficial* del 20 de febrero de 1971.
- 27 Artículo 20 de la Ley del INDECO.
- 28 Su ley de creación fue publicada en el *Diario Oficial* del 24 de abril de 1972.
- 29 Artículo 63 de la Ley del INFONAVIT.
- 30 "Algunas cuestiones actuales del financiamiento de la empresa pública", en *Empresas públicas*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978, p. 87.
- 31 El artículo 2o. de la Ley de Monopolios lo definió como "el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al Fisco".

- 32 Witker, Jorge, *El Holding como instrumento de control y coordinación de las empresas públicas*, ponencia presentada en la mesa redonda "Las empresas públicas en América Latina", de la Asociación Latinoamericana de Administración, México, del 6 al 10 de noviembre de 1978.
- 33 Artículo 4o., fracción VI, del decreto por el cual se crea el organismo federal descentralizado denominado Comisión Nacional de la Industria Azucarera, publicado en el *Diario Oficial* del 18 de diciembre de 1970.
- 34 Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, *Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, México, 1979.
- 35 Artículo 4o. del Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, publicado en el *Diario Oficial* del 17 de enero de 1977.
- 36 Decreto que autoriza la creación del Banco Nacional Agropecuario, publicado en el *Diario Oficial* del 8 de marzo de 1965.
- 37 Ley General de Crédito Rural, publicada en el *Diario Oficial* del 5 de abril de 1976.
- 38 Sánchez Lugo, Luis, "Los fideicomisos de fomento económico", en *El Mercado de Valores*, núm. 42, 16 de octubre de 1978, pp. 858-861.
- 39 Ley publicada en el *Diario Oficial* del 24 de julio de 1937.
- 40 Exposición de motivos de la iniciativa de Ley General de Sociedades Cooperativas, que el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión en 1957.
- 41 Publicada en el *Diario Oficial* del 15 de febrero de 1938.
- 42 Artículos 14 de la Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, publicada en el *Diario Oficial* del 13 de enero de 1948.
- 43 ley de Sociedades de Solidaridad Social, publicada en el *Diario Oficial* del 27 de mayo de 1976.
- 44 Partido Revolucionario Institucional, *Proyecto de plan básico de gobierno 1976-1982*, México, 1975, p. 75.
- 45 Se trata de acciones privilegiadas que otorgan a su tenedor el derecho de recibir un dividendo fijo acumulativo antes que los tenedores de acciones ordinarias, así como preferencia en el reparto de capital.
- 46 Gómez Lara, Cipriano, "Algunas consideraciones sobre la congestión obrera en las empresas", en *Jurídica*, núm. 10, tomo II, julio de 1979, pp. 337-366.
- 37 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- 48 *El agro filantrópico*, México, Joaquín Mortiz, 1979, p. 85.
- 49 Iniciativa enviada al Congreso de la Unión por Venustiano Carranza en diciembre de 1917.
- 50 Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, *supra* nota 190 del capítulo I, pp. 57-61.
- 51 Ruiz Massieu, José Francisco, "Instrumentación jurídica de la empresa multinacional latinoamericana", *Estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1977, vol. I, pp. 141-143.
- 52 Derossi, Flavia, *The Mexican Entrepreneur*, Paris, OECD, 1971, pp. 97-114.
- 53 Brandenburg, Frank, *The Development of Latin American Private Enterprise*, Washington, National Planning Association, 1964, p. 6.
- 54 Cordero, Salvador y Santín, Rafael, *Los grupos industriales: una nueva organización económica en México*, México, El Colegio de México, 1977.
- 55 Basch, Antonin, *El mercado de capitales en México*, México, Cemla, 1978.
- 56 Las exposiciones de Rafael Mancera, Arturo Bueno y Urquidi, Práxedes Reina y Luis Latapi, entre otros, fueron recogidas en el volumen: *Ciclor de conferencias en la Bolsa de Valores de México*, publicado en 1958 en los talleres de la Editorial Libros de México.
- 57 *Los presidentes de México ante la Nación 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, 1966, tomo III, pp. 23.24.
- 58 Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 31 de marzo de 1959.
- 59 Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 1o. de julio de 1944.
- 60 Artículo 2o., fracción IX, de la Ley de Expropiación.
- 61 Artículo 6o., inciso b), del Reglamento sobre las Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de junio de 1959.

- 62 Artículo 8o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976.
- 63 Artículo 2o., fracción VII, reformado según *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978.
- 64 *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 7 de octubre de 1975, p. 13.
- 65 "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917", en *Estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1977, vol. II, pp. 122-126.
- 66 Aguilar, Alonso y Carmona, Fernando, *México: riqueza y miseria*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1967, pp. 30-42.
- 67 Artículo 3o.
- 68 Artículos 4o. y 5o.
- 69 Artículo 12, fracción I.
- 70 Artículo 7o., fracción IV.
- 71 Artículo 1o., fracción VIII.
- 72 Artículo 6o.
- 73 Carrillo Castro, Alejandro *et al.*, *Las empresas públicas en México*, México, INAP, 1976.
- 74 Publicada en el *Diario Oficial* del 9 de marzo de 1973.
- 75 Artículo 8o.
- 76 Artículo 3o. del Reglamento publicado en el *Diario Oficial* del 29 de junio de 1969.
- 77 Artículo 5o., fracción I, inciso d) de su Ley Orgánica, publicada en el *Diario Oficial* del 2 de enero de 1975.
- 78 Puede mencionarse al Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Instituto Mexicano del Café, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión Nacional del Cacao, Exmex, Exportadora e Importadora de Minerales, Altos Hornos de México, Reexportadora e Importadora Nacional, entre otras.
- 79 Cárdenas, Lázaro, *Obras. Apuntes 1967-1970*, México, UNAM, 1972, vol. IV, p. 97.
- 80 La Secretaría de Programación y Presupuesto considera que son empresas de participación estatal indirecta las "personas morales en las que uno o más Organismos Descentralizados por servicio, una o varias Empresas de Participación Estatal (incluyendo Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, una o varias Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianzas), o uno o más Fideicomisos, ya sea que en éstos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuere Fideicomitente Unico del Gobierno Federal, o bien sean creados con participación de recursos de Entidades de la Administración Pública Paraestatal, consideradas conjunta o separadamente, sean acciones o partes de capital que representen el 50% de éste o más. También se engloba bajo el rubro a las Sociedades y Asociaciones Civiles en las cuales la mayoría de los asociados sean Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes". Registro de la Administración pública Paraestatal, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de septiembre de 1978, p. 7.
- 81 *Intervención del Estado y empresa pública en América Latina*, ponencia presentada en la mesa redonda "Las empresas públicas en América Latina", de la Asociación Latinoamericana de Administración, México, del 6 al 10 de noviembre de 1978.
- 82 *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 7 de diciembre de 1965, p. 23.