

El Estado mexicano contemporáneo y la ampliación de la economía de Estado	687
Intervención económica del Estado	688
Intervención por medio de empresas estatales	
Concepción patrimonial de la empresa de Estado	
¿Por qué interviene el Estado?	716
Concepto de empresa pública	
Origen histórico de la empresa pública	

El Estado Mexicano contemporáneo y la ampliación de la economía de Estado.

En páginas anteriores hemos podido presenciar la formación del núcleo de la economía de Estado por medio de actos expropiatorios de enorme trascendencia histórica y que sucesivamente han sido la semilla de la formación de las grandes entidades descentralizadas y las áreas estratégicas de la economía reservadas al Estado. Pero, tal como lo hemos podido constatar a lo largo de esta investigación, la actividad del Estado no expropiatoria ha sido ciertamente la práctica generalizada para el crecimiento de la intervención estatal en la vida económica y por extensión para la nutrición numérica de la cuantiosa economía de Estado. También en esta investigación hemos podido dar cuenta de la extensión, intensidad y profundidad, por decirlo así, de la actividad general del Estado en los diversos aspectos de la administración interior y hemos tratado de explicar sus causas. Sin embargo, la agregación histórica de actividad al paso del tiempo y por efecto de las dos grandes convulsiones históricas, la Gran Reforma y la Revolución de 1910, la intervención del Estado ha tendido a intensificarse. Explicar esta intensificación, sin olvidar sus fundamentos históricos, es motivo de este capítulo.

Aquí, en contraste al capítulo precedente, no examinaremos los grandes actos expropiatorios que episódicamente han nutrido a las fuerzas interiores del Estado, sino su actividad generalizada en la sociedad civil contemporánea para explicar el crecimiento de esas fuerzas a partir del carácter permanente y continuado de esta actividad. De este modo, observaremos la fuente de la nutrición

de las fuerzas interiores del Estado paralela y complementaria a la vía expropiatoria.

Intervención económica del Estado

Nos interesa examinar la actividad del Estado a partir de su perspectiva peculiar, es decir, desde el ángulo que explica la intervención estatal, pero en el presente siglo y como consecuencia de la Revolución de 1910. Esta visualización específica se centra en la entidad descentralizada, como en el siglo precedente, pero con una variante extraordinariamente significativa: su incremento y diversificación dentro de un proyecto de desarrollo capitalista nacional.

Patton Glade, al estudiar a las empresas descentralizadas mexicanas se cuestiona lo siguiente: ¿cómo vamos, entonces, a explicar esta variedad y amplitud de la actividad gubernamental, que parece a la vez tan sorprendente como desagradable a la persona habituada a pensar según la tradición ortodoxa angloamericana? La respuesta la encuentra al margen de las teorías convencionales y dentro de la experiencia económica hispanoamericana caracterizada por la expansión comercial, la reforma, el mejoramiento agrícola y recientemente la industrialización. Sin embargo, a pesar de las contribuciones económicas de los antiguos hispanoamericanos, como Tadeo Ortiz y Servando Teresa de Mier, como lo advirtió Silva Herzog, no existe una teoría económica general nacida en hispanoamérica.

Según el autor estadounidense “parece ser que la característica principal de la economía mexicana es la intervención del Estado, y la casi bizantina proliferación de empresas del Gobierno... y agencias y comisiones intervencionistas hacen patente, aún para el que emprende por primera vez el análisis de las características de la economía, la mano omnipotente del Gobierno”. Para entender esta situación, —explica— se debe destacar que en México el concepto de Estado es diverso al forjado en el ambiente cultural angloamericano al calor de principios liberales. Ciertamente, apunta, las tendencias recientes en los Esta-

dos Unidos con referencia al Estado benefactor, han tendido a acercar estos dos modos diversos de concebir al Estado. El apotegma de que “el mejor gobierno es el que gobierna menos”, nunca ha sido válido en Iberoamérica.¹

Las palabras de Patton Glade no son nuevas para nosotros y vienen en buen momento para ratificar lo que hemos venido sosteniendo desde las primeras páginas de esta obra. Pero, de ningún modo está de más recoger sus reflexiones al respecto porque contribuyen a explicar a la actividad del Estado mexicano, dentro de su peculiaridad histórica. Afirma que la tradición hispánica tiene sus fuentes en Roma y Bizancio, y se vio reforzada por la larga dominación árabe de la Península. En buena medida las bases de la administración nacional y municipal se remonta a la época del Imperio romano. A pesar de su carácter feudal, la monarquía visigoda mantuvo la idea de la administración centralizada de los romanos y durante la dominación musulmana, signada por su amplia tolerancia, se perpetuaron esencialmente las instituciones de origen romano pero reforzadas por el centralismo del Islam. Esta tradición fue la que España implantó en sus dominios americanos. “Como era de esperar, el régimen colonial era intervencionista por naturaleza, y contaba con numerosos organismos dedicados a definir las relaciones entre el Gobierno y la empresa económica, entre los cuales el primero y principal era la propia monarquía mediante su dominación directa sobre tierras y aguas y su preocupación por la minería”. El Estado de los Habsburgo, como su predecesor bizantino, estaba muy activo en la economía estimulando algunos ramos y restringiendo otros, así como estableciendo monopolios generalmente arrendados a particulares, concluye Patton Glade.

Esta interpretación difiere de otras que observan cierta ausencia intervencionista de la corona de Habsburgo, que es contrastada con la intensa intervención implantada por el Estado borbón en el siglo XVIII. Aquí, hay que

¹ Patton Glade Jr., William. *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores extranjeros)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1972. pp. 327-343.

resaltarlo, estamos ante dos dinastías centralistas y muy intervencionistas, más todavía la segunda por su proyecto económico histórico y el modo de operar la administración pública.

Patton Glade sostiene que el México independiente significó un cambio parcial de la cultura ibérica, sobre todo porque la inestabilidad gubernamental impidió una política económica coherente durante el siglo XIX. En el período porfirista imperó el positivismo pero en la versión inglesa, diversa a la de Comte, quien sugería la intervención del Estado en la economía, en tanto que Spencer y sus discípulos mexicanos Barreda, Sierra y Bulnes sostenían un papel meramente de vigilancia del Estado. Es sabido el papel pasivo del Estado en el período porfiriano, dejando por ende un vacío de la actividad estatal en la economía, que fue llenado por el capital extranjero. La Revolución de 1910, nacida contra el Porfiriato, suprimió esta concepción del papel económico del Estado. Añade que los acontecimientos iniciados en 1910 son por tanto una revolución y un retorno. Es lo primero por las innovaciones tecnológicas e industriales, lo segundo por el regreso a las tradiciones económicas fundadas por los pueblos neomediterráneos. Estos cambios surtieron también progresos en la cultura mexicana, ahora antipositivista y en búsqueda de lo "mexicano", cultivada por Ezequiel A. Chávez, Antonio Caso y José Vasconcelos. Es, pues, el descubrimiento de México por los mexicanos y la recuperación de México por los mexicanos.

En lo general suscribimos las tesis de Patton Glade, salvo su visión del abandono de la cultura administrativa ibérica en el siglo pasado, pues como pudimos constatar que la intervención del Estado en la economía durante la mencionada centuria no tiene lugar a dudas. A pesar del predominio final del liberalismo sobre otras concepciones, no debemos olvidar que el liberalismo de los reformistas del siglo XIX era social y estaba empapado por la enorme centralización e intervención estatal producida por la Gran Reforma. En todo caso, la abdicación de la cultura administrativa ibérica ocurrió durante el leseferismo porfiriano que culminó con la enajenación de la propiedad pública y como consecuencia las gestas expropiadoras revolucionarias y posrevolucionarias.

“Aparte de sus repercusiones filosóficas —comenta Patton Glade—, la Revolución mexicana representa también la reasunción del sistema ibérico de desarrollo institucional después del rodeo de una centuria de caos, anarquía y liberalismo clásico importado. De nuevo el Estado ha asumido la responsabilidad del bienestar general y ha asumido una declarada política intervencionista. La ampliación del concepto de utilidad pública, el crecimiento de la legislación administrativa, el establecimiento de empresas estatales y mixtas, la detallada reglamentación de las relaciones económicas, el control del Estado sobre el comercio internacional y la industria doméstica, todas estas cosas se retrotraen al sistema de cultura ibérica anterior al siglo XIX, y virtualmente cada uno de estos conceptos puede retraerse en el pasado a través de España, Bizancio y Roma, hasta la antigüedad. Por esta razón, es probablemente tan cierto decir que la Revolución mexicana restableció o revivió un viejo concepto de Estado, como decir que el concepto que implicaba era nuevo y derivado de los movimientos sociales filosóficos modernos”.

Cierto del todo lo expuesto por Patton Glade con referencia del doble destino de la Revolución de 1910, la cual, como la deidad griega Jano de las dos caras —que por una veía el futuro y por otra el pasado—, por un lado representa la recuperación de la tradición intervencionista de antaño y por el otro se plantea esta intervención de frente al proyecto de desarrollo nacional. Este autor sostiene que nada muestra mejor esta tendencia que la Constitución de 1917, la cual sirvió de guía para las Cartas de Weimar y la española de 1931. Su antecesora, la de 1857, era liberal, democrática e individualista, en tanto que la del 17 rechaza los conceptos clásicos del liberalismo: “la base de la Constitución de 1857 —los derechos absolutos del individuo como fundamento de la sociedad— fue abolida, y el nuevo estatuto participó más en la naturaleza de una constitución socioeconómica o un plan de economía política que una Carta Magna puramente política, de derechos y libertades”. Insiste en decir que la Constitución mira al futuro y se plantea lo que debería ser, y es esencialmente un concepto de democracia social. Representa una opción intermedia entre el capitalismo y el socialismo, es decir, un colectivismo en el cual lo individual está subordinado a lo social y la sociedad tiene derechos inalienables. La sociedad

está defendida de los individuos y los individuos de la sociedad, lo mismo que “teóricamente” una clase está defendida de la explotación de otra clase.

La Constitución de 1917 es ciertamente mucho de lo que señala Patton Glade, cuestión que ha hecho que la derecha la observe como francamente socializante y la izquierda como no enteramente comprometida con la clase trabajadora. Creemos que es ambas cosas, progresista y defensora de los mínimos del trabajo, pero abierta al desarrollo del capitalismo nacional por la vía de la intervención del Estado.

Intervención por medio de empresas estatales

Patton Glade observa que la intervención del Estado por medio de empresas estatales ha nacido de la finalidad de incrementar la actividad económica y rescatar del subdesarrollo a ciertas regiones del país. Muchas y variadas son estas entidades. “En aquellas regiones del mundo que aceptan, como México, el papel positivo del Estado como agente activo para la promoción del enriquecimiento material de la sociedad políticamente definida, el radio de acción del Gobierno es verdaderamente extenso, y las empresas económicas gubernamentales son con frecuencia muchas y diversas”. Estas se encuentran en la banca, los seguros, energía eléctrica, petróleo, industria de transformación, comercio, producción y distribución de productos agrícolas. Añade que desde el punto de vista funcional estas instituciones han sido el recurso usado por el Gobierno para: 1) controlar actividades económicas básicas: transportes, banca y finanzas, y energía eléctrica, y asegurar su funcionamiento de conformidad con la política nacional de desarrollo; 2) regular y controlar algunos campos de la economía, como el comercio; 3) dar especial impulso a ciertos sectores de la economía, como la agricultura y la industria.

Las empresas del Gobierno se apartan sensiblemente del concepto tradicional aplicable a una empresa privada, entendida en términos de mercado. “Por eso, las empresas gubernamentales, el sector público de cualquier eco-

nomía, y aquellas economías nacionales en que dicho sector es la característica más importante, sólo pueden ser entendidas a medias, si acaso se les entiende algo, si se las refiere a una teoría económica basada en el mercado”. El modo tradicional de visualización de la empresa privada en el capitalismo es, justamente, el mercado, por lo que en contraste “la dinámica fundamental de los procesos de una economía centralizada en el Gobierno, como la de México, no es económica, sino política”, resume Patton Glade. Una fórmula similar ha sido propuesta por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez en una obra que examinaremos un poco más adelante, cuando conciben a la empresa estatal como una unidad económica pero de carácter político, con pertenencia estatal y con vínculos con las relaciones y organizaciones del poder.

Así, la vara con que se miden las empresas del Estado es distinta de la vara con que se miden a las empresas privadas. Estas, ha dicho Patton Glade, funcionan dentro del mercado, aquéllas, aseveran Carrillo Castro y García Ramírez, operan en el medio político y esto ciertamente es así, tal como lo hemos podido observar a lo largo de esta investigación. Así pues, entre la entidad descentralizada de antaño y la de hoy día existen muchos puntos de convergencia.

Por tanto, insiste Patton Glade en que la relación entre las empresas públicas y las empresas privadas no es de competencia, sino complementaria, pues el Estado actúa preferentemente donde la iniciativa privada no lo hace. Los casos de desplazamiento son ciertamente excepcionales. Lo es la nacionalización de los ferrocarriles, cuyas líneas se habían tendido para favorecer los intereses extranjeros y el mercado internacional, y la expropiación petrolera nacida de la incomprensión del capital extranjero del sentido social de la propiedad que le había impreso la Constitución de 1917. Como vimos, la nacionalización de la industria eléctrica ocurrió por la insuficiencia de las compañías privadas para expandir el servicio y la expropiación bancaria porque los concesionarios habían pervertido los fines de las instituciones de crédito.

En un capítulo relativo a “El futuro de las empresas del Gobierno mexicano”, Patton Glade hace reveladoras consideraciones sobre las mismas. Asume

la idea de Silva Herzog en el sentido que la Revolución mexicana no fue un acto o acontecimiento, sino un proceso con secuelas hacia el futuro, por lo que “las empresas del Gobierno... pueden interpretarse mejor como instrumentos destinados a realizar la política económica y social de los gobiernos revolucionarios...”. La mayoría de las empresas estatales sirvieron para estabilizar el sistema bancario y cumplir el vasto programa agrario, luego se empeñaron por dar mayor y más firme impulso a la industrialización. Explica que, a pesar de sus defectos, las empresas gubernamentales han cumplido con su papel “y parece indudable que continuarán existiendo y que se crearán otras nuevas como instrumentos de la política económica nacional, si bien, a causa del papel particular que las empresas del Gobierno representan, las predicciones respecto del curso que en futuro siga su desarrollo tienen que ser por fuerza de naturaleza especulativa”.

Las predicciones —prosigue— están condicionadas por el medio político y por el programa del PRI, aunque no se debe descartar el papel de la cultura ibérica en el medio social mexicano en proceso de cambio. En todo caso, la vía mexicana podía considerarse exitosa hasta 1956 —año de edición de la obra de Patton Glade— porque había llevado a todo un pueblo al bienestar económico sin las tensiones y problemas que otros pueblos habían sufrido. Vistas así las cosas, como un acto premonitorio, Patton Glade escribió en ese año que el futuro de las empresas estatales estaba asegurado y tuvo mucha razón: cuando el Presidente Echeverría abandonaba el Gobierno dejaba a su sucesor la friolera de casi un millar de entidades descentralizadas. Recientemente, cuando concluía el período sexenal del Presidente de la Madrid, se hablaba de la desincorporación “paraestatal” de centenas de estas instituciones. De su futuro hablaremos más adelante.

El desarrollo de la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas ha sido ciertamente muy imaginativa por la variedad de las mismas.²

² *Ibid.*, pp. 377-382.

En diciembre de 1947 se expidió la *Ley para el control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal*, disponiéndose que se creara una Comisión encargada de su vigilancia. Esta institución se estableció en enero de 1948 como Comisión Nacional de Inversiones y quedó bajo su vigilancia un número insospechado de entidades descentralizadas. La lista de instituciones descentralizadas da “idea general del alcance y variedad de la actividad económica del Gobierno”, comenta Patton Glade. La lista es la siguiente:

*Instituciones descentralizadas**

1948:

1. Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México
2. Almacenes Nacionales de Depósito
3. Altos Hornos de México
4. Aseguradora Mexicana
5. Banco de México
6. Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal
7. Banco Nacional Cinematográfico
8. Banco Nacional del Ejército y la Armada
9. Banco de Comercio Exterior
10. Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero
11. Banco Nacional de Crédito Ejidal
12. Banco Nacional de Fomento Cooperativo
13. Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas
14. Banco Provincial de Sinaloa
15. Clasa Films Mundiales
16. Cobre de México
17. Comisión Nacional de Tepalcatepec
18. Comisión del Maíz

* Símbolos empleados por Patton Glade: D-1949, entregada, privatizada o enajenada por el Gobierno en diciembre de 1949; DL, *ibid* luego de 1949; R, existentes, pero sustraídas a la vigilancia de la Comisión Nacional de Inversiones.

19. Comisión del Papaloapan
20. Comisión Federal de Electricidad
21. Compañía Azucarera del Río Guayalejo (D-1949)
22. Compañía Exportadora-Importadora Mexicana
23. Compañía Continental de Navegación (D-1949)
24. Compañía Eléctrica Guzmán
25. Compañía Eléctrica Morelia
26. Compañía Eléctrica Occidental
27. Compañía Industrial de Atenquique
28. Compañía Terminal de Veracruz
29. Cooperativa Obrera del Vestuario y Equipo (luego llamada: Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo)
30. Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro
31. Establecimiento Público "Ingenio el Mante"
32. Exportadora de Películas
33. Fábrica de Maquinaria y Motores Anáhuac (DL)
34. Ferrocarril Mexicano
35. Financiera de León (DL)
36. General Afianzadora
37. Guanos y Fertilizantes de México
38. Instituto Mexicano del Seguro Social
39. Internacional de Películas
40. La Forestal (R)
41. La Mutualista de México, Compañía General de Seguros (R)
42. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
43. Nacional Financiera
44. Nacional Distribuidora y Reguladora (Convertida en: Compañía Exportadora-Importadora Mexicana, ver número 22)
45. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala
46. Operadora de Teatros (D-1949)
47. Películas Mexicanas (D-1949)
48. Películas Nacionales (D-1949)
49. Petróleos Mexicanos

50. Productora e Importadora de Papel SA
51. Puertos Libres Mexicanos (Convertida en: Junta de Puertos Libres Mexicanos)
52. Radio de México (DL)
53. Seguros de México (DL)
54. Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (D-1949)
55. Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio San Francisco (D-1949)
56. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio Emiliano Zapata
57. Sociedad Nacional de Productores de Alcohóh (DL)
58. Talleres Gráficos de la Nación
59. Unión Nacional de Productores de Azúcar (DL)
60. Vidrio Neutro (D-1949)
61. Colonias Agrícolas Militares (fusionada a la Comisión Nacional de Colonización, dependiente de la SAG)
62. Combustibles, Turismo y Transportes (D-1949)
63. Compañía Agrícola Industrial Colonizadora Limitada del Tlahualilo (D-1949)
64. Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional
65. Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco
66. Fábrica de Cementos Hidalgo (D-1949)
67. Ferrocarril del Río Mayo (DL)
68. Ferrocarril Kansas City-México y Oriente de México
69. Fondo de Fomento Industrial y Garantía de Valores Inmobiliarios (D-1949)
70. Líneas Férreas de México (DL)
71. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado
72. Zonas Federales Mineras del Estado de Oaxaca (D-1949)

Este listado comprende el primer padrón de instituciones descentralizadas elaborado por el Gobierno de la República, puestas bajo el control de la Comisión Nacional de Inversiones. Debemos destacar que en 1947 la actividad del

Estado por medio de estas instituciones era realmente impresionante, sobre todo si consideramos que la Revolución de 1910 había comenzado poco más de tres décadas atrás y que la Constitución vigente se había expedido un poco después. La economía de Estado nacida de la Revolución no tenía nada en común con la concepción leseferiana impresa por el régimen porfiriano a la economía mexicana. Además, debemos destacar que la inmensa mayoría de estas instituciones eran posteriores a 1910 y por tanto habían nacido en el brevísimo tiempo de poco más de 30 años. La intensidad y el grado de aceleración de la actividad del Estado se había incrementado extraordinariamente para 1947.

En 1949 se sumaron al padrón las siguientes instituciones:

1. Inmuebles y edificios (DL)
2. Compañía Eléctrica de Tuxpan
3. Productos Químicos e Industriales de México (DL)
4. Comisión Nacional Bancaria
5. Comisión Nacional de Valores

Y en 1950:

1. Nacional Monte de Piedad
2. Patronato del Ahorro Nacional
3. Comisión Nacional de Seguros (1946)
4. Comisión Nacional del Café
5. Comisión Nacional del Maíz (1947)
6. Comisión Nacional del Olivo
7. Comisión Nacional de Fomento Minero (1939)
8. Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales (1949)
9. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1948)
10. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (originalmente formaba parte de la Secretaría de la Economía Nacional y fue transformada como organismo descentralizado en 1949)
11. Industria Nacional Químico Farmacéutica

Sólo la Lotería Nacional y el Monte de Piedad quedaban como herencia del pasado. El resto de estas instituciones eran de origen revolucionario y posrevolucionario.

Patton Glade, quien nos ha confiado estos datos, explica que estas instituciones descentralizadas no fueron incluidas en las listas anteriores por no haber estado bajo la vigilancia de la Comisión Nacional de Inversiones o haber sido creadas a fines de 1949 o 1950. Pero las siguientes no fueron incorporadas por omisión, sino por inversiones hechas en 1950 por el Gobierno en empresas estatales, en su mayoría establecidas, lo que ciertamente era una intensificación de su actividad:

12. Banco del Valle de México (1942)
13. Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste (1944)
14. Carbonífera Unida del Palau (1945)
15. Compañía Eléctrica de Manzanillo (adquirida por Nacional Financiera en 1947)
16. Cinematográfica Latinoamericana (1934)
17. Constructora del Sur (1950)
18. Cementos Guadalajara (1948)
19. Unión Forestal de Jalisco y Colima (1947)

1951:

1. Comisión Nacional de Colonización
2. Beneficios Mexicanos del Café
3. Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco
4. Comisión Forestal del Estado de Guerrero

En esta época el problema básico era el control de este universo de entidades descentralizadas que, al parecer, habían brotado por doquier sin que el Gobierno hubiera asumido aún la importancia de su comprensión como conjunto. La intervención del Estado había producido ya un centenar de instituciones descentralizadas y se prestaba a tratar de entender su naturaleza como entidades inherentes a él mismo, cuando su presencia era indispensable. La década de los

cincuenta sería importante porque, a finales de la misma, se generó una de las más interesantes teorías de la empresa estatal: la concepción patrimonial, cuyo profeta más conspicuo fue el secretario del Patrimonio Nacional don Eduardo Bustamante. Qué mejor que el Estado supiera de las entidades descentralizadas como parte de sus fuerzas interiores y componente principal de su poder económico. Así, finalmente, el concepto patrimonial de la institución descentralizada legitimaba su lugar dentro de la economía de Estado.

A mediados de la década de los cincuenta no había decrecido la “marea paraestatal”, sino al contrario, había ocurrido un incremento cuantitativo y cualitativo sustancial: 40 nuevas instituciones descentralizadas se habían sumado a las anteriores:

1. Comisión Nacional de Valores
2. Patronato del Ahorro Nacional
3. Asociación Hipotecaria Mexicana
4. Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal
5. Comisión Nacional de Conflictos Ganaderos
6. Comisión Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa
7. Financiera Nacional Azucarera
8. Comisión de Fomento Minero
9. Celulosa Mexicana
10. Compañía Eléctrica de Chapala
11. Compañía Eléctrica de Ciudad del Carmen
12. Junta de Electrificación de Jalisco
13. Junta de Pequeña Electrificación del Estado de Tamaulipas
14. Industrial de Abastos
15. Laboratorios Bakco
16. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril
17. Comité Nacional de Caminos Vecinales
18. Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas

19. Comité Ejecutivo de las Obras de Planificación de la Plaza de la Basílica de Guadalupe
20. Instituto Nacional de la Vivienda
21. Abastecedora de Granos
22. Diesel Nacional
23. Comité Consultivo de Importación y Exportación de Productos Químicos, Industriales y Medicinales
24. Agencia Central "Ford"
25. Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México
26. Comisión del Sistema Lerma-Chapala-Santiago
27. Junta de Asistencia Privada
28. Instituto Nacional de Cancerología
29. Instituto Nacional de Oftalmología
30. Instituto Nacional de Neumología
31. Comisión Nacional de Lucha contra la Tuberculosis
32. Clínica "Primavera" de Ortopedia
33. Hospital Infantil
34. Centro Materno-Infantil "General Maximino Avila Camacho"
35. Centro "Soledad Orozco de Avila Camacho"
36. Hospital para Enfermedades de la Nutrición
37. Comité Olímpico Mexicano
38. Crédito Hotelero
39. Junta Intersecretarial Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo
40. Universidad Nacional Autónoma de México.³

Si el número, condición y funciones de las instituciones descentralizadas en 1948 era de suyo impresionante, más lo era en 1955 pues el Estado, además de su tradicional intervención en el crédito, los seguros, la agricultura y la ganadería, el fomento industrial, la industria básica, los transportes, el comercio y la hidrología, había ampliado su presencia en la industria cinematográfica, la asis-

³ La fuente procede de Roberto Chellet Osante. *Organización administrativa y política de la República mexicana*. Mexico, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955. pp. 139-143.

tencia pública, la investigación médica, el deporte y el turismo. Es muy significativo que remarquemos el establecimiento de los diversos institutos de investigación médica, hoy pilar de la administración de la salud en México, además de la Dirección de Pensiones Civiles y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo hay que comentar la incorporación de la UNAM como parte del universo de los organismos descentralizados. Creemos sin embargo que con la mera mención de la intervención del Estado en la industria cinematográfica, desde una década atrás, y en el entendido que ella no representa un ramo básico de la economía nacional, hubiera sido suficiente para señalar el hecho de una diversa y profunda actividad estatal en donde la iniciativa privada, como en otros campos de la economía, brillaba por su ausencia.

Concepción patrimonial de la empresa de Estado

La fórmula patrimonial de pertenencia de Estado de la institución descentralizada, pareció resolver el estatuto económico y político de la misma como parte corpórea de aquél y tal ha sido la acepción aceptada, pues hoy día, luego de transformada la Secretaría del Patrimonio Nacional en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, han permanecido sectorizadas en su seno la mayor parte de estas instituciones.

Bienes públicos

Como otros elementos de la vida administrativa, el concepto de patrimonio, dominio y bien público tiene raíces hispánicas. Según Joaquín Salcedo Izu, cuyo artículo analizamos en el capítulo precedente, en la Edad Media había una confusión entre los bienes de dominio público y los bienes del soberano. Así, no se puede hablar de los bienes de la Corona como institución, entendida como Reino en el que se agrupan todos los bienes del Estado, no de bienes relativos a la persona del soberano. Dentro de estos bienes existían aquellos otros

que hoy conocemos como bienes de dominio público, tal es su origen. Posteriormente se denominaron “bienes nacionales” a los adquiridos como bienes mostrencos, vacantes o abintestados, obtenidos por confiscación o por cualquier otra vía. Por su parte, “bienes fiscales” eran aquellos otros cedidos por la Corona en personas en pago de sus servicios.

Los bienes públicos incluían propiedades, rentas y derechos disponibles para atender las demandas públicas y habían nacido esencialmente del derecho de reconquista de la Península contra los moros. Desde las *Partidas* quedó asentado el derecho de expropiación, pero sujeta a indemnización y mediando “causa de utilidad pública”. La expropiación significa la renuncia de una persona o corporación de algún bien “por causa de interés público”. También un bien privado se puede convertir en público por vía de la confiscación, en castigo a un reo y sin indemnización alguna. La incautación, por su parte, es interina y no contribuye al acervo de los bienes políticos. “La expropiación y la confiscación son, por tanto, las causas más usuales de acrecentamiento de bienes públicos”. De los matices jurídicos de estas nociones ya dimos cuenta en su lugar. Aquí queremos destacar los ancestrales criterios públicos que definían los recursos del Estado, como una porción importante de su poder material.

El concepto de *dominio público* contribuye de manera importante a explicar el carácter patrimonial de los bienes del Estado y en buena medida el perímetro del espacio público en lo general. Según Sabino Alvarez-Gendín y Blanco, el dominio público comprende aguas y tierra. Las aguas se dividen en superficiales y subterráneas; la tierra, que incluye a las calles, caminos, carreteras y cañadas; montes; edificios. Las aguas superficiales son incluidas en las *Partidas* como dominio de la colectividad por influencia romana, pero en el entendido que estas aguas están a cargo de la Corona en cuanto a su uso y disponibilidad, es decir, su administración no propiedad. Nadie podía hacer uso privado de ellas. Esta idea se extiende en las *Partidas* a los ríos, puertos y caminos, que se conciben como de uso y beneficio común, que también están excluidas del comercio privado. Como se dijo, la administración de las aguas se

confiere al rey y a los consejos: "las aguas fueron objeto de intervención administrativa en la Edad Media, sin duda por su carácter público".⁴

La *Nueva Recopilación* hecha según mandato real de Felipe II, comprendió a las *Partidas*, ratificándose el carácter público de las aguas y prohibiéndose el embargo de canales que sirven a navíos y pescadores. En Valencia existe todavía el Tribunal de Aguas, que se remonta a la época de la dominación árabe, y cuyas facultades de policía hidráulica le fueron confirmadas en 1932 por el Gobierno español para regular el aprovechamiento del agua de regadío y sancionar a los infractores. Las aguas han sido consideradas como regalía de la Corona, no como propiedad de la persona real.

Por cuanto a las aguas subterráneas se habían considerado tradicionalmente como relativas a la propiedad de la tierra por donde corren y por tanto privadas y explotables por medio de pozos; sin embargo, las aguas brotadas de manantiales que forman corrientes han sido concebidas como dominio común. Por cuanto a calles, caminos, carreteras y cañadas éstas son de dominio público, estando prohibido su clausura o embargo. Ocurrió igual con los pasos de ganado a través de las tierras y cuya clausura provocaba castigos aplicados por el Consejo de la Mesta. También tenían significado público las cañadas y veredas, así como los caminos de uso y abasto. Los montes tradicionalmente han sido definidos como objeto de dominio público porque se les considera reguladores de las aguas fluviales, fuente de producción de madera para construcción de casas y navíos, leña para los hogares y forjas de hierro. También son de dominio público edificios tales como castillos y fortalezas.

Pues bien, aquí Salcedo Izu y Alvarez-Gendín han corroborado a satisfacción las tesis de Patton Glade sobre la subsistencia de la cultura y la tradición estatal ibérica en el México de hoy día, según puede cerciorarse cualquier lec-

⁴ Alvarez-Gendín y Blanco, Sabino. "Concepto histórico del dominio público en la legislación y la doctrina". *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974. pp. 5-14.

tor en el artículo 27 de la Carta vigente y aún, con limitaciones, en la de 1857. Tal como lo observaremos, la teoría patrimonial moderna parte de premisas idénticas a las anteriores.

Patrimonio del Estado

Don Eduardo Bustamante, secretario del Patrimonio Nacional, dijo: “mi definición del patrimonio del Estado puede expresarse así: el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura material o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica”.⁵ Es una concepción *estricta* frente al amplio criterio que envuelve el dominio público, pero sienta bases en el mismo principio y emana de idéntica fuente: la capacidad del Estado para establecer sus propios recursos, no sólo como administrador de la sociedad, sino como entidad con personalidad y voluntad propia.

La definición de Bustamante tiene un sentido de unidad dentro de la diversidad de elementos que constituyen al patrimonio estatal; abarca estos ingredientes diversos que sirven para alcanzar los fines del Estado. Distingue el sector de patrimonio estable y el factor fiscal; somete el patrimonio estatal al principio de su uso para fines colectivos. Comenta que tradicionalmente se ha considerado al patrimonio del Estado como un elemento de la hacienda pública y por tanto se ha sujetado a las normas propias de ésta, lo que ha provocado que en tratándose de elementos patrimoniales que no rinden frutos inmediatamente, se tiendan a relegar frente a los factores propiamente tributarios. Esto ocurría en los días previos al Cameralismo, que fue el primer movimiento que

⁵ Bustamante, Eduardo. “Significado del patrimonio del Estado: nuevos aspectos de la política y la administración pública en México”. *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores mexicanos)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. (El artículo fue publicado originalmente en 1960) pp. 107-113.

desligó el patrimonio real del conjunto de la hacienda, transfiriendo a segundo plano los criterios meramente fiscalistas. El descubrimiento del *logos* administrativo ocurrió precisamente por esta vía, en la medida en que los estadistas del siglo XVIII comprendieron que los propósitos existenciales del Estado sólo eran posible con la ampliación de sus fuerzas materiales.

Bustamante añade que al mismo tiempo la evolución de los estados modernos ha producido que sus haciendas tiendan a buscar recursos de la vida productiva de la sociedad y no de un uso intensivo de los medios patrimoniales del propio Estado. El eclipse del liberalismo y las consecuencias de ambas Guerras Mundiales han provocado un cambio de atmósfera a favor de que el Estado posea su propio patrimonio material. Así, en los estados desarrollados la expansión de su patrimonio se ha considerado como la fase final de su propio desenvolvimiento, en tanto que en los países subdesarrollados esta tendencia se ha hecho un imperativo por el carácter raquítico de sus sistemas hacendarios y el papel ineludible del Estado como promotor del desarrollo. El Estado sustituye el papel de los estímulos automáticos de la economía de mercado, con una actividad planeada de injerencia directa en la economía. Recordemos que Patton Glade sostenía la idea del concepto diverso de la empresa de Estado y de la empresa de particulares.

Según lo observa, el uso del patrimonio del Estado favorece la explotación de los recursos naturales, la integración industrial, influye en la orientación de la producción, permite la jerarquización de las inversiones públicas y favorece el control de las inversiones de las empresas públicas ayudando a la reproducción de capital. "En el caso concreto de México, la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por Ley de 28 de diciembre de 1958, significa la aceptación por nuestro Gobierno del papel promotor y orientador del desarrollo económico que la teoría le atribuye, y que la condición en la que vive la mayoría de la población exige, por cuanto que sitúa dentro de la administración un órgano encargado de cuidar de que el conjunto de bienes y recursos sobre los que el Estado tiene derechos de propiedad o de dominio, sea fuente de recursos adi-

cionales a los que produce el sistema fiscal que pueden ser empleados para asegurar la elevación efectiva y progresiva de esa situación”.

Esta dependencia —ahora llamada Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal— tenía a su cargo el patrimonio nacional: los recursos del subsuelo según perceptúa el artículo 27 constitucional y que son inalienables, imprescriptibles y su patrimonio intransmisible; muebles e inmuebles que, siendo de posibilidad para los particulares su apropiación, no han salido del dominio de la nación, así como aquellos otros incorporados para servicio público, interés común o producción económica; recursos, bienes e inversiones que el Gobierno ha aportado a organismos descentralizados y empresas de participación estatal para la realización de un servicio público, actividades económicas o la satisfacción de otros objetivos de interés general. El primero es el patrimonio intransmisible y constituye más de la mitad del patrimonio nacional total; el segundo es el patrimonio de uso y suma la mitad de la mitad total; el resto es el patrimonio de inversión.

Don Eduardo comenta con respecto al patrimonio de inversión, que este ha nacido de la intervención del Estado en los países subdesarrollados para suplir, complementar, estimular o corregir la acción de los particulares. Ello lo hace por medio de organismos y empresas de Estado, así como con su participación en empresas privadas. En México estas entidades se encuentran en todos los ramos de la economía. Así, en cuanto a la provisión de energéticos, en 1960 eran producidos un 90% por el Estado por medio de Pemex, CFE y Altos Hornos de México, ésta última donde el Gobierno tenía la propiedad de la mayoría de las acciones. Todo el servicio ferroviario lo atiende el Estado por medio de Ferromex, en tanto que en 1960 el 87% de los fertilizantes los producía Guanos y Fertilizantes —hoy Fertimex—, una empresa del Estado, comenta Bustamante.

Añade que las empresas del Estado tienden a ser cada vez de más importancia para el desarrollo económico del país. Contribuyen a la reproducción de capital, colaboran con la integración industrial, se rigen por factores de interés

social, más que de rendimiento, y son fuente de empleo. En 1958, 156 mil trabajadores laboraban para 59 organismos y empresas del Estado. De todos los empleados de la industria extractiva, poco menos de la mitad trabajaban en este tiempo en empresas públicas.

En un documento producido por la Secretaría del Patrimonio Nacional, visiblemente influenciado por Eduardo Bustamante, se destaca que uno de los hechos que repuntan en la economía de los países desarrollados es el que se refiere a la existencia de un mercado interno que sirve de estímulo al crecimiento económico. Sin embargo, el libre juego de las fuerzas económicas tiende a alejar los puntos óptimos de ocupación de los factores productivos y queda amenazada la estabilidad de la economía. La estabilidad puede conseguirse por medio de un hecho anormal, como una guerra, o por conducto de la intervención del Estado lográndose así una mayor ocupación de mano de obra. En contraste, los países subdesarrollados parecen encontrarse en estado permanente de guerra, pues existe una lucha perenne contra la pobreza, la incultura y la insalubridad. “En esta forma, la intervención económica del Estado es un hecho que deja de ser circunstancial, para arraigarse en el proceso mismo de superación económica”. A las responsabilidades económicas, estos países aumentan deberes de orden social.⁶

El autor o autores del artículo sostienen que en México la intervención del Estado ha sido variada, atendiendo tanto ramas de importancia imperativa para el desarrollo, como otras que no lo son, pero que al no ser atractivas para los particulares demandan la acción gubernamental. Ambas estrategias han dado origen a los organismos descentralizados y las empresas públicas. Estas entidades son altamente significativas para la economía mexicana, ya se trate de los energéticos, ya lo sea de los fertilizantes, toda vez que sirven de motor a la capitalización interna y a la integración industrial. Asimismo, han sido un poderoso incentivo al desarrollo regional, como lo han hecho las Comisiones del

⁶ Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado (1959). *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores mexicanos)*, pp. 157-173.

Papaloapan, Tepalcatepec y Grijalva. También han servido para la explotación racional de los recursos no renovables tales como el petróleo y los minerales. Finalmente, la política de precios bajos, como Pemex y Ferronales, han propiciado la reducción del costo de otros productos.

La multiplicidad de organismos de este carácter ha requerido del desarrollo de medios de vigilancia basados en la *Ley para el control* de 1947. Patton Glade comenta que el control estuvo a cargo de la Comisión Nacional de Inversiones y luego, al ser ésta insuficiente, fue reemplazada por tres instituciones diferentes según decreto de diciembre de 1949: Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros y Oficina de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dependiente de la Secretaría de Hacienda. A ellas se agregó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Para sustituir a la Secretaría de Bienes Nacionales, en diciembre de 1958 se formó la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La nueva dependencia estaba facultada para realizar una vigilancia financiera y administrativa sobre las instituciones descentralizadas. Así, los citados autores afirman que fue “circunstancia congruente con los propósitos que fundamentaron su creación, ya que buena parte del patrimonio nacional invertido en el sector paraestatal, debe quedar al cuidado de esta nueva dependencia como encargada de lograr el mejor aprovechamiento del patrimonio del país, condición indispensable para asegurar el desarrollo económico”. Más en lo particular, para hacer efectivas las disposiciones de la Ley de 1947, en marzo 13 de 1959 se formó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, como órgano dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Así, las empresas de Estado, como otras manifestaciones históricas o culturales, fueron definidas como parte del patrimonio nacional junto a las zonas arqueológicas y las grandes obras de la cultura nacional.

En el decreto por el cual se fundó esta Junta, se explica que la existencia de los organismos descentralizados y la participación en el capital de empresas pri-

vadas obedeció a la idea de mejorar ciertos servicios públicos o impulsar el desarrollo económico, y “que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tiene por objeto lograr que los recursos y bienes del patrimonio de la nación, aplicados al desempeño de las actividades de los propios organismos y empresas de participación estatal, sin perjuicios de permitirles cumplir adecuadamente sus funciones, produzcan un rendimiento económico que el Gobierno federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo del país”.

La Junta de Gobierno administraba un cuantioso universo de entidades descentralizadas que abarcaban cinco ramas de la economía: industria extractiva con 55 instituciones; industria de la transformación, 8; comunicaciones y transportes, 17; industria eléctrica, 7; industria de la construcción y fraccionamiento, 4; fomento agrícola y forestal, 6. Otras seis más se ocupaban de diversas actividades económicas. El universo total sumaba 167 instituciones descentralizadas, según se puede apreciar en el *Directorio* preparado al efecto en 1959. Así, en una década, el número de entidades descentralizadas se había incrementado en más de un 50% con relación al padrón de 1947 y se multiplicaría a casi un millar a fines de la década de los setenta.

Una de las principales obras de la Junta fue la formación del mencionado *Directorio* de las entidades descentralizadas de 1959:

1. Aerolíneas Mexicanas (1956)
2. Aeronaves de México
3. Afianzadora Mexicana
4. Ahnsa Mexicana (1954)
5. Airco Mexicana (1943)
6. Almacenes Nacionales de Depósito (1936)
7. Altos Hornos de México (1942)
8. Aseguradora Hidalgo (1931)
9. Aseguradora Mexicana (1942)

10. Asociación Hipotecaria Mexicana
11. Ayotla Textil
12. Banco de México (1925)
13. Banco de Zamora
14. Banco del Pequeño Comercio
15. Banco Nacional Cinematográfico (1941)
16. Banco Nacional de Comercio Exterior (1937)
17. Banco Nacional de Crédito Agrícola (1955)
18. Banco Nacional de Crédito Ejidal (1955)
19. Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941)
20. Banco Nacional de Transportes
21. Banco Nacional del Ejército y la Armada (1946)
22. Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1942)
23. Banco Provincial de Sinaloa (1940)
24. Beneficios Mexicanos del Café
25. Caminos y Puentes Federales de Ingresos (1959)
26. Carbonífera de Barroterán (1946)
27. Carbonífera Unida de Palau (1943)
28. Catálisis SA
29. Cementos Guadalajara
30. Centro de Adiestramiento de Operadores
31. Cinematográfica Latinoamericana (1934)
32. Cinematográfica Mexicana Exportadora
33. CLASA Films Mundiales (1946)
34. Clínica de Ortopedia Doctor Alejandro Velasco Cimbrón
35. Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco (1948)
36. Comisión de Agua Potable
37. Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (1950)
38. Comisión de Fomento Minero (1939)
39. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (1949)
40. Comisión del Papaloapan (1947)
41. Comisión del Río Fuerte
42. Comisión del Río Grijalva

43. Comisión de Tepalcatepec (1947)
44. Comisión Federal de Electricidad (1937)
45. Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México
46. Comisión Lerma-Chapala-Santiago
47. Comisión Nacional de Caminos Vecinales (1960)
48. Comisión Nacional de Energía Nuclear (1959)
49. Comisión Nacional del Azúcar (1960)
50. Comisión Nacional del Maíz (1947)
51. Comisión Nacional del Olivo (1950)
52. Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste (1944)
53. Compañía de Electricidad de Tampico
54. Compañía Real del Monte y Pachuca (1947)
55. Compañía Eléctrica de Manzanillo (1947)
56. Compañía Eléctrica de Mérida
57. Compañía Eléctrica de Papantla
58. Compañía Eléctrica de Tuxpan
59. Compañía Eléctrica del Norte
60. Compañía Eléctrica Guzmán (1930)
61. Compañía Eléctrica Mexicana del Centro
62. Compañía Eléctrica Mexicana del Sureste
63. Compañía Eléctrica de Morelia (1925)
64. Compañía Exploradora de Hidalgo
65. Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (1949)
66. Compañía Hidroeléctrica Occidental (1912)
67. Compañía Industrial de Atenquique (1941)
68. Compañía Industrial de San Cristóbal
69. Compañía Industrial Minera Occidental
70. Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico
71. Compañía Mexicana de Coque y Derivados (1951)
72. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado
73. Compañía Minera de Guadalupe (1944)
74. Compañía Minera de Santa Rosalía
75. Compañía Minera de la Toronja

76. Compañía Minera La Unión
77. Compañía Minera Las Alazanas (1944)
78. Compañía Terminal de Veracruz (1906)
79. Congeladora de Mazatlán
80. Consejo de Administración y Vigilancia del Distrito de Riego de Valsequillo
81. Consejo de Recursos Naturales no Renovables (1955)
82. Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero
83. Constructora Industrial Irolo (1952)
84. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952)
85. Crédito Hotelero
86. Chapas y Triplay
87. Diesel Nacional (1951)
88. Eléctrica Monclova (1944)
89. Empresa Hidroeléctrica de Minatitlán
90. Establecimiento Público Federal Ingenio El Mante (1943)
91. Exportadora de Películas (1942-43)
92. Fábrica de Cementos Hidalgo
93. Fábrica de Máquinas de Coser
94. Fábricas de Papel Tuxtepec
95. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico (1953)
96. Ferrocarril Sonora Baja California
97. Ferrocarril del Pacífico (1952)
98. Ferrocarril del Sureste
99. Ferrocarril Mazatlán-Durango
100. Ferrocarril Mexicano (1946)
101. Ferrocarriles Nacionales de México (1937)
102. Ferrocarriles Unidos de Yucatán
103. Fertilizantes de Monclova
104. Financiera de León
105. Financiera Nacional Azucarera
106. Guanos y Fertilizantes de México (1943)
107. Henequén del Pacífico

108. Hidroeléctrica Mexicana (1936)
109. Hospital de Enfermedades de la Nutrición (1944)
110. Hospital General (1952)
111. Hospital Infantil (1946)
112. Hospital Juárez
113. Importadora y Exportadora SA
114. Impulsora Minera de Angangueo
115. Industrial Nacional Químico-Farmacéutica (1949)
116. Ingenio Independencia (1947)
117. Ingenio Rosales
118. Ingenio San Francisco El Naranjal
119. Instituto Nacional de Cancerología (1950)
120. Instituto Nacional de Cardiología (1943)
121. Instituto Nacional de Investigación Científica (1950)
122. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (1950)
123. Instituto Nacional de la Vivienda (1954)
124. Internacional de Películas (1945)
125. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos (1939)
126. Juntas Federales de Mejoras Materiales
127. Juntas Locales de Caminos
128. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1948)
129. La Forestal
130. La Perla Minas de Fierro (1957)
131. Líneas Férreas de México
132. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
133. Maderas Industriales de Quintana Roo
134. Maíz Industrializado (1950)
135. Molinera Ciudad Obregón
136. Nacional Distribuidora y Reguladora
137. Nacional Financiera (1933)
138. Nacional Monte de Piedad
139. Nitrógeno SA
140. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala (1940)

141. Operadora Textil
142. Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital
143. Patronato del Ahorro Nacional (1950)
144. Patronato del Puerto de Tampico
145. Películas Mexicanas
146. Películas Nacionales
147. Petróleos Mexicanos (1940)
148. Planta de Asfaltos del Departamento del Distrito Federal
149. Planta Hidroeléctrica de Temazcal
150. Planta Hidroeléctrica de Tetitlán
151. Productora e Importadora de Papel (1935)
152. Progreso SA
153. Radio de México (1943)
154. Refrigeradora del Noroeste
155. Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia
156. Servicios Ejidales (1958)
157. Sistema Hidroeléctrico de Bombana
158. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata (1938)
159. Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo (1948)
160. Sociedad Nacional de Productores
161. Talleres Gráficos de la Nación (1925)
162. Textiles Sonora
163. Toyoda de México (1954)
164. Transportes Aéreos Mexicanos
165. Unión Nacional de Productores de Azúcar (1938)
166. Zacatonera Mexicana
167. ZincaMex (1956).⁷

Hay que destacar que entre 1947 y 1959 el desarrollo de los instrumentos de control tuvieron como origen la concepción de que en el seno de las institu-

⁷ *Directorio de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ibid*, pp. 175-179.

ciones descentralizadas había inversión pública, que integra el patrimonio nacional, pero que estas mismas instituciones se consideraban parte de este patrimonio según Bustamante. Debe destacarse igualmente que la explosión numérica de las entidades descentralizadas ocurrió a partir del Gobierno de Avila Camacho y que por consiguiente fue desde entonces que la variedad y diversificación de la actividad económica se multiplicó por centenas incrementando desusadamente la cantidad de estas instituciones. Según el *Directorio*, el cual carece de muchas fechas de fundación o adquisición, sólo 22 de las 167 instituciones descentralizadas habían sido creadas antes del régimen avilacamachista. Así pues, fueron los regímenes posrevolucionarios los que ampliaron al máximo la actividad del Estado por vía de estas instituciones administrativas. El que la administración pública creciera en su organización y cometidos hasta donde la conocemos, es por tanto una responsabilidad histórica de los regímenes posteriores al Gobierno de Lázaro Cárdenas, pero por causas cuyo dictado obedeció —entre otros factores— a los planes estatales de industrialización del país.

¿Por qué interviene el Estado?

Tal como lo hemos podido apreciar en las páginas anteriores, el Estado mexicano puede ser conceptualizado ciertamente como *intervencionista*. Esta connotación ha tenido fundadas objeciones cuando ha supuesto que el Estado se encuentra al margen de la economía, a la que no concibe como ámbito natural de su actividad, y que la intervención consiste en una intrusión en esta esfera que le es ajena. Por lo contrario, con intervención nos referimos más bien a la *presencia histórica* del Estado en la vida económica de siempre. Ya destacamos una forma de su intervención por la vía expropiatoria y seguiremos examinando el carácter general de su actividad económica.

Aquí queremos responder a una interrogante ¿por qué interviene el Estado? A lo largo de estas páginas hemos intentado dar una respuesta en lo general. Ahora trataremos de hacerlo de manera específica. Pero nos interesa

destacar a la actividad del Estado por medio de sus empresas, pues sabemos que en el México pre y posrevolucionario tal ha sido su forma específica de actuar.

Concepto de empresa pública

Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez definen a la empresa pública como la “unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios” cuyo desenvolvimiento ocurre en el seno de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas “que le confieren raíz y sentido”. Aquí los autores siguen las líneas clásicas y tradicionales de la visualización de la empresa pública, hasta que hacen una variación esencial cuando explican que “un estudio comparativo de esta naturaleza revelaría, sin embargo, el carácter esencialmente político de la empresa pública, vinculada a la evolución del Estado y por ende, a tipos de organización del poder y de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones. Se trata entonces de un fenómeno histórico, contingente, que sería difícil de atrapar, formal y materialmente, en una sola caracterización con validez universal y constante”. El ingrediente que define a la empresa pública, de acuerdo con los autores, no es su relación con la economía, que no se soslaya ni mucho menos, sino su pertinencia estatal. Esta verdad monumental, tan obvia y transparente como es, frecuentemente se olvida cuando de empresa pública se trata y queremos ratificar que nos sumamos a esta interpretación, tal como lo hemos hecho desde un principio.

Así visualizada la empresa pública, el ámbito económico de su actividad se ve naturalmente matizado por la presencia del Estado y queda invalidado cualquier supuesto que juzgue esta presencia como una intrusión. La empresa de Estado imprime un sentido político a la vida económica cuando la actividad estatal se desenvuelve por medio de aquélla.

La empresa pública tampoco es un fenómeno exclusivo de nuestro tiempo. Carrillo Castro y García Ramírez argumentan a favor del carácter histórico de la empresa pública: “en este sentido, se puede decir que la intervención del Es-

tado en el proceso de la producción, que en México tiene remoto antecedente en los 'estancos', posee la doble finalidad —y en consecuencia de esta doble necesidad— de asegurar el desarrollo y las características de éste, mediante una verdadera capacidad de decisión sobre los aspectos esenciales de la vida económica de la Nación”.⁸

También consideran, como antes lo hizo Patton Glade, que las empresas públicas significan un cierto desarrollo a partir del concepto constitucional de la propiedad, basado en el derecho social, y que se plasma en el artículo 27. En él se establece que la nación tiene originariamente el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es decir, que la nación erige a la propiedad pública y que puede reasumirla por medio de expropiación u otros medios establecidos en el artículo 27. Así, sosteniendo que la existencia de la empresa pública mexicana se remonta a varias centurias atrás, argumentan al mismo tiempo que la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 les han dado un nuevo impulso y reorientación.

Añaden que el Estado mexicano ha abandonado la concepción liberal convirtiéndose en promotor y benefactor que ha asumido la planificación integral de la economía, que se ha convertido en protagonista en la vida económica y social. Es decir, un Estado social con un ancho campo de actividad para el poder público, ahora entendido más ampliamente como poder político, económico y social participante de la producción y los servicios. En síntesis, en México el “estatuto de la paraestatalidad” ha respondido a la necesidad de reasunción del dominio directo y aprovechamiento inmediato de algunos bienes; asegurar el bienestar de la población interviniendo en la producción y distribución sin desplazar a los particulares; desarrollar infraestructura para la economía nacional; cumplir los objetivos que establecen los planes de desarrollo, rescatar y mantener unidades de producción y servicio, y allegar recursos al Estado por fuentes no fiscales.

⁸ Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1983. pp. 5-14.

Origen histórico de la empresa pública

Según lo exponen Carrillo Castro y García Ramírez, los sistemas de gobierno dependen en buena medida del desarrollo económico, su evolución histórica y su filosofía política. “Todo ello determina la medida en que el Estado promueve, coordina, planifica e interviene directamente en una serie de actividades económicas que, en diferentes latitudes y en distintas épocas, se han considerado ámbito exclusivo de la iniciativa privada”. En la historia de los países, inclusive en aquellos en los cuales se predica el liberalismo, se pueden encontrar ejemplos de la intervención estatal. “La historia de México” relata cómo dentro de la organización del Virreinato, en la colonia, se crean los organismos precursores de la empresa estatal: la renta del tabaco, cuyos 12 mil trabajadores que laboraban en México, Querétaro, Guadalajara, Puebla, Oaxaca y Orizaba, eran “un reflejo fiel de su impacto en la economía nacional de esta época”. Añaden que, además del monopolio estatal del tabaco, había otros del cobre, estaño, plomo, alumbre y principalmente los del azogue, la sal y la pólvora. También en el siglo XVIII existió la Casa de Moneda y la Fábrica Real de Pólvora.⁹

Durante el siglo XIX los autores encuentran la existencia del Banco de Avío y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, hasta llegar a la época del Ministerio de Fomento establecido en 1853 con el que el Estado definió “su intervención como promotor de las actividades económicas”. Para 1908 el Gobierno había formado la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. A partir de 1917, aseguran los autores, las responsabilidades económicas del Estado se han incrementado sustancialmente y en 1930 habían 16 entidades “paraestatales”, que en 1976 se habían reproducido en 900.

Respondiendo a la pregunta formulada al principio del capítulo, Carrillo Castro y García Ramírez han dicho que el Estado interviene por una arraigada tradición histórica que se remonta al tiempo de la formación de los estancos, que ello ocurre fundamentalmente por medio de empresas de Estado y que la

⁹ *Ibid.*, pp. 33-36.

actividad de éste obedece, modernamente, a los imperativos del proyecto social implantado por la Constitución de 1917.

José Francisco Ruiz Massieu, también especialista en el tema, argumenta que “en la trayectoria del Estado mexicano, se advierte el surgimiento de las cuatro funciones administrativas que se identifican en la evolución que ha registrado el Estado capitalista durante los siglos XIX y XX, al transitar del rol de policía al de agente y rector de la economía. En el caso mexicano, sin embargo, la diversificación de estas funciones administrativas no responden exactamente al patrón al que se sujetó el tránsito en el capitalismo desarrollado cuando el Estado caminó del abstencionismo a la intervención económica. En México el poder público siempre tuvo una fuerte injerencia en la economía y en la vida social, como resultado del esquema colonial de aliento mercantilista que impuso la Metrópoli en la Nueva España y que sería fortalecido con las reformas modernistas de los Borbones, las cuales intentaron incrementar los beneficios metropolitanos a través del desarrollo económico de la Colonia, así como del crecimiento y la reforma de su aparato administrativo”.¹⁰ Esta tesis de intervención ancestral coincide con la idea similar expuesta por Carrillo Castro y García Ramírez.

Agrega que las reformas borbónicas se encaminaron también a que el Estado reasumiera funciones que habían sido delegadas en el Consulado, a saber: recaudación de impuestos, vigilancia de puertos, fijación de impuestos al comercio exterior, impartición de justicia y determinación de precios y tarifas. Al mismo tiempo, ensanchando sus actividades, la Corona formó los estancos y el Banco de Fomento de la minería. “Durante la colonia española los estancos, destinados a proveer de ingresos a la Metrópoli, no fueron otra cosa que empresas monopolizadas por el Estado”, entre las que destaca la renta del tabaco. “Otros casos que para la reconceptuación contemporánea serían empresas de Estado son, sin duda, la Real Lotería de la Nueva España (1770), el Banco de San Carlos (1782) y el Real Tribunal del Consulado (1581)”.

¹⁰ Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública*. México, INAP. 1980. pp. 69-76.

El autor comenta que durante la República en el siglo XIX la abstención estatal era uno entre otros debates nacionales, que convivió con la larga tradición estatista e intervencionista mexicana. Así, con su actividad el Estado auspició el desarrollo de la burguesía y del proletariado. Durante el Porfirismo el Estado intervino extensamente en la economía en asociación al capital extranjero. La legislación mexicana sirvió para la concentración de la tierra, la consolidación de los ferrocarriles en función de la política de exportación, el incremento de la industrialización y la participación del capital externo. Así, sin tener ninguna clase social interlocutora, el Porfirismo introdujo las “funciones administrativas de policía y fomento”. Ruiz Massieu explica que “la función de policía tradicional, cuya responsabilidad es la preservación de la vida, el patrimonio y el orden, se diversifica y aparece la función económica que tiende al bienestar (a la felicidad) y al progreso (al desarrollo)”, recordándonos al Cameralismo, y concluyendo que “ambas son funciones administrativas de un Estado de intervención”. Estos medios no eran desconocidos en México, agrega, y por lo tanto fueron usados durante el Porfirismo.

Al “domesticar” a la iglesia —dice el autor—, habiendo surgido previamente la función de servicio público, el Estado asume servicios en manos de esta corporación. Más adelante acelera las obras públicas y en colaboración con los particulares participa en los ferrocarriles y la banca, haciendo con ello que lo que era objeto de derecho privado lo fuera en adelante de derecho público.

En el México posterior a 1917 no bastaron las funciones de policía, fomento y servicio público, obligando al Estado a intervenir directamente en la economía asumiendo la “función empresarial”. Así, Ruiz Massieu señala que en principio, estando vigente la tesis de actividad subsidiaria del Estado frente a los particulares, luego se dio la del desplazamiento. La función empresarial ha sido la última en la cadena intervencionista y recuerda que a lo largo de la historia de México hay casos de ello, como los que antes citó. Ahora agrega, en tratándose del siglo XIX, el Banco de Avío y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, también mencionados por Carrillo Castro y García Ramírez.

Volviendo al Porfiriismo dice que en esta etapa las empresas públicas fueron prácticamente desconocidas y sustituidas por la franquicia, el subsidio, la concesión y la exención, salvo la Universidad Nacional y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, SA, también esta última mencionada por los autores antes citados. Explica que esta Caja se formó a iniciativa de Limantour en asociación de cuatro instituciones de crédito, quedando como herencia al régimen revolucionario, que en 1917 asumió el 98% de las acciones. En este mismo año el Gobierno estatizó parte de las compañías ferrocarrileras. No debemos olvidar que estos ejemplos dados por Ruiz Massieu se inscriben en la etapa de reivindicación intervencionista en el Porfiriismo, encabezada por Limantour, no en la fase librecambista.

La interpretación de Ruiz Massieu coincide en lo fundamental con la de Patton Glade: existe una fuerte tradición intervencionista fortalecida con la reforma borbónica, tradición atenuada durante el régimen librecambista porfiriano, finalmente retomada parcialmente bajo el liderazgo de Limantour. Ruiz Massieu responde a la pregunta antes planteada diciendo que en México existe una arraigada tradición intervencionista, que esta intervención, de antiguo, opera al través de empresas públicas y que la modalidad empresarial es el corolario de la cadena intervencionista del Estado nacida en tiempo de los borbones.

Patton Glade, Carrillo Castro-García Ramírez y Ruiz Massieu confirman, plenamente, las tesis aquí formuladas con referencia al carácter *naturalmente* intervencionista del Estado mexicano, así como a la modalidad empresarial de esta intervención. Así, han dado respuesta cierta y rotunda a la cuestión formulada: ¿por qué interviene el Estado? Ahora pasemos a examinar *cómo* es esta intervención por medio de empresas de Estado.