

## PROLOGO

Los efectos negativos de la ideología liberal desarrollada por el capitalismo tradicional se agudizan notoriamente desde los inicios del siglo XX y se transforman en insostenibles a partir de la crisis iniciada en 1929. De diversas formas, el estado debe abandonar su función de gendarme en lo social, y de espectador en lo económico, para incidir con distinta intensidad, en la vida económica de los pueblos.

Esta participación de las esferas públicas en ámbitos reservados tradicionalmente al sector privado tuvo orígenes disímiles en los países altamente desarrollados y en los subdesarrollados, reconociendo especificidades nacionales en cada caso. En los primeros era objetivo fundamental paliar los efectos nocivos de las crisis, suplir las irregularidades del mercado y sostener un nivel de producción y empleo relativamente óptimo; es viable distinguir también la función económica estatal en los desarrollados primeramente y en los de desarrollo capitalista tardío\*.

En el caso de México esta participación tiene un origen preciso y funciones netamente diferenciadas. La voluntad de las masas mayoritarias de la población que triunfan en el proceso revolucionario de 1910-1917, será el hilo conductor y la ideología origen de la intervención del Estado en la economía. Su función será, en consecuencia, lograr prioritariamente los objetivos de ese sector mayoritario y no sólo subsanar las deficiencias del mercado según la concepción económica clásica.

\*El aparato del Estado satisface numerosos imperativos del sistema económico. Cabe ordenarlos según dos puntos de vista: regula el ciclo de la economía con los instrumentos de planificación global, y crea y mejora las condiciones de valorización del capital acumulado en exceso: JURGEN HABERMAS, Problemas de Legitimación en el Capitalismo, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

Surgen con claridad de la ideología de la revolución los objetivos nacionalistas y revolucionarios de sus gestores y si bien uno de los principios más preciados de quien triunfa en una revolución es olvidar los enfrentamientos y pensar en términos de país, de nación; es también obligación fundamental no soslayar la responsabilidad de llevar a cabo las ideas que costaron tantas luchas y vidas.

Estas ideas se plasmaron institucionalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que consagra un sistema de economía mixta, que reconoce la propiedad privada, derechos individuales y sociales, condicionados y limitados todos por el interés público. Esta condición prioritaria de interés público no es meramente declarativa, ya que la Carta Magna, atribuye al Estado, a través de sus distintos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando como señala el artículo 27 constitucional “el aprovechamiento de los elementos internos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación”\*.

Compatibilizar el respeto de los derechos individuales con la necesidad de satisfacer aceleradamente requerimientos de tierra, trabajo, alimentos y mínimos de bienestar a la mayoría del país, implicó un desafío titánico a la imaginación y a la fe en los ideales de la revolución, desafío que se renueva permanentemente.

Abordar la producción de bienes y servicios por parte del Estado, actividades reservadas antiguamente a la iniciativa privada, fue una alternativa necesaria para cumplir con los programas de desarrollo económico y social y respetar así los principios democráticos de nuestra Carta Magna. El Estado tuvo que hacerse empresario para continuar siendo Estado y para ser democrático.

\*MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, en el libro colectivo ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. Ed. Porrúa, S. A. Prólogo.

Un desarrollo más amplio del tema se puede consultar en MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, “Estudios de Derecho Constitucional”. UNAM - México, 1977.

La actividad empresarial del Estado se desarrolló especialmente a través de la llamada Empresa Pública, unidad productora de bienes y servicios por él controlada. Muchas de estas unidades tienen su origen en la misma Constitución, por mandato directo, como el Banco de México, S. A. (Art. 28 de la Constitución), o indirectamente, al reservar ciertas actividades al gobierno. La legislación económica posterior amplió el campo de negocios reservados a la actividad gubernamental —Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera— generando automáticamente la necesidad de nuevas empresas estatales.

Sin embargo, no es sólo en virtud de la presión normativa, que se expande la empresa pública en México, destacan entre otros factores: 1. la necesidad de producir insumos estratégicos para ramas industriales en las que no era conveniente depender del extranjero; 2. evitar el control monopólico por empresas nacionales o extranjeras —especialmente éstas últimas— de insumos con características similares a las del punto precedente y que hubieran permitido a las mismas abusar de su posición en el mercado; 3. evitar los efectos nocivos del cierre de unidades de producción, por ser conveniente a los intereses del país o para evitar el desempleo\*.

Sin embargo, el proceso de creación de empresas estatales no respondió a una programación sistemática, sino a la necesidad imperiosa de solucionar conflictos de diversa gravedad. El pragmatismo prevaleció siempre sobre la teoría, el criterio de la eficiencia inmediata fue la opción que privó ante la del inmovilismo.

Una serie de problemas se mantienen desde la revolución hasta nuestros días. Uno de los intentos más serios de racionalización de la actividad paraestatal se proyectó en este sexenio bajo el programa de reforma administrativa, pero como toda acción que trata de dar respuesta a una realidad dialéctica, encuentra que incesantemente se renuevan los problemas que se plantean al Estado interventor. Un desarrollo importante de la producción teoría sobre la empresa pública está enfocado a lograr establecer, sin que sea todavía posible, principios doctrinales definitivos en los que haya acuerdo entre los especialistas académicos y gubernamentales.

\*DOUGLAS BENNET Y KENNETH SHARPE, "El Estado como banquero y Empresario", *Revisión Foro Internacional*, Vol. XX, No. 1, pp. 29-72. México.

Diversos factores, fundamentalmente de origen histórico, han dificultado precisar un criterio ordenador respecto a las formas jurídicas más adecuadas para la empresa pública. La Banca Central, a pesar de su carácter de autoridad pública y de su origen basado en un acto legislativo, se organiza bajo forma de Instituto Nacional de Crédito, estructurándose como una sociedad anónima, para facilitar la concertación y cooperación de los bancos privados, entidades absolutamente predominantes en la época de su fundación. Mientras que unidades productoras de bienes como PEMEX lo están bajo forma de organismo descentralizado. Fenómeno que encuentra también su explicación en la difícil coyuntura histórica de la nacionalización petrolera que llevó al Estado Mexicano a poner bajo su control directo esta riqueza nacional de carácter estratégico. Por otra parte, la funcionalidad de los fideicomisos como forma organizativa de entidades financieras que desarrollan tareas bancarias de redescuento, o de préstamos de fomento, directamente al público, es permanentemente cuestionada.

Si bien la empresa pública cumple una función social que le impide en muchos casos lograr utilidades, y que aún muchas veces debe vender a precios subsidiados sus productos finales por necesidades sociales, todavía confrontamos el desafío de afinar nuestros sistemas de programación, para precisar cuáles son esas empresas y cómo medir su productividad. Influye también en el resultado contable de la empresa pública, la necesidad del Estado de dar un ejemplo al conjunto de la sociedad sobre su idea modelo de relaciones laborales, en el que se conjuguen unas ventajosas condiciones de trabajo, con su correspondiente incremento en la productividad.

Los criterios administrativos, jurídicos y de productividad siguen siendo el núcleo central de la problemática de la empresa paraestatal. Es por eso que consideramos un fundamentado aporte el realizado por la obra que hoy prolongamos, debido no sólo a la calidad técnica de la misma, a la erudición y a las nuevas ideas que plantea el autor, sino por tratarse de una investigación universitaria vinculada directamente a las necesidades nacionales.

El autor realiza a lo largo de su obra un estudio exhaustivo de la actividad empresarial del Estado mexicano, sus formas organizativas y las tendencias que históricamente llevaron a los diversos

esquemas de descentralización y desconcentración. Ocupa una parte importante de su preocupación las formas organizativas que ha asumido la actividad paraestatal mexicana, y su relación con las necesidades funcionales de las empresas y de las políticas del Estado. Esta base teórica y analítica le permitirán una reformulación propositiva, rescatando las figuras jurídicas actuales que considera válidas y postulando nuevos criterios rectores con su precisa traducción jurídico-formal. Se trata de propuestas audaces que motivarán, sin duda, ricas polémicas en el ámbito académico y gubernamental.

La validez de sus propuestas se origina en gran medida en la metodología empleada, que le permite escapar a extremos tradicionales en estas obras. En efecto, así como en muchos estudios hallamos traslados de conceptos teóricos abstractos, elaborados generalmente en el derecho comparado, que no encuentran traducción en nuestro esquema organizativo y que con frecuencia derivan en improcedentes juicios críticos de los autores, precisamente por esa falta de correspondencia; en otros, el análisis se limita a la historia crítica de las entidades y a una estrecha exégesis legal que impiden un mayor vuelo a los comentarios y proposiciones.

El autor comienza con un marco teórico conceptual sobre el Estado y sobre la administración pública, incluyendo una lectura crítica de las doctrinas más destacadas al respecto y contemplando la realidad mexicana en el contexto más general. Posteriormente desglosa los criterios rectores de la administración paraestatal y ejemplifica la problemática derivada de la necesidad de ordenar racionalmente, actividades tan disímiles como la extracción de petróleo y la organización financiera y crediticia. A partir de esta relación empresas estatales-criterios jurídicos administrativos, destaca los límites del actual derecho público y privado mexicanos —si bien reconoce que es una problemática generalizable a la mayoría de los restantes países del orbe— y formula sus propuestas.

La obra ubica teóricamente a la empresa pública en el marco histórico e institucional de nuestro siglo y más específicamente de nuestro país. Luego de un concienzudo análisis de la empresa estatal en México realiza proposiciones de reestructuración de la misma bajo criterios científicos racionales. Se nos muestra así no

**sólo un sólido conocimiento de la problemática teórica, sino también de la realidad burocrática y empresarial mexicana.**

**Consideramos que el debate derivado de la difusión de esta obra se traducirá en soluciones concretas para la organización empresarial estatal en nuestro país.**

**México, D. F., a 2 de julio de 1982.**

**RAMON AGUIRRE VELAZQUEZ.**