

EL HOLDING COMO INSTRUMENTO DE CONTROL Y COORDINACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS; SU EVENTUAL APLICABILIDAD A LA REALIDAD JURÍDICO-ECONÓMICA DE MÉXICO

“La asunción de empresas económicas por la Administración para satisfacer las exigencias del interés público supone la culminación de todo un proceso evolutivo de las ideas políticas y económicas que ha cristalizado en un *modus vivendi* que caracteriza la sociedad occidental: el sistema de economía mixta”

Tomás Ramón Fernández Rodríguez

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Formas de coordinar la controversia entre empresa pública y gobierno.* 3. *El holding como mediador operativo entre las empresas públicas y el sistema de coordinación y control gubernamental.* A. *El holding. Concepto y estructura.* 4. *Sistema de relaciones interinstitucionales.* 5. *Ventajas y desventajas del sistema.* A. *Ventajas.* B. *Desventajas.* 6. *Algunas líneas de análisis de un eventual sistema holding en el sector paraestatal mexicano.* 7. *Conclusiones.*

1. *Introducción*

La intervención del Estado como productor de bienes y servicios es una constante en la evolución de los sistemas económicos contemporáneos. De manera general se evidencia, empero que la acción progresiva estatal en el dominio económico más que responder a una voluntad política-ideológica definida ella obedece a respuestas de tipo coyuntural. Esta variable es nítida en los países a que no han publicado totalmente su economía.

En el campo del derecho administrativo esta emergencia estatal coyuntural ha traído aparejada la ausencia de normas que contemplen el fenómeno de la empresa pública en forma total e integrada. En la mayoría de los países de economía de mercado se observa la inexistencia

de códigos que regulen en forma global la actividad económica que el sector público desarrolla a través de una variada gama de "modos de gestión".

Para efectos metodológicos en esta ponencia consideramos a la empresa pública como aquel ente en que se conjugan tres elementos esenciales: a) presencia de la administración; b) individualidad y c) realización de una actividad económica.

Estos tres elementos denotan una concepción más económica que jurídica. Es sabido que jurídicamente existe una gran variedad de formas societarias o entes autónomos, pero en las que concurren siempre dos hipótesis que deben unirse para cumplir una finalidad, *grosso modo*, de interés público.

Estas dos hipótesis son: individualidad u órgano *decisor* que actúa interrelacionado con otros agentes empresariales privados efectuando transacciones económicas y la *administración estatal*, es decir, el gobierno como subsistema social que ejerce el monopolio del poder de coacción legítimo y que persigue objetivos globales de desarrollo.

Las relaciones horizontales y/o verticales que se dan entre ambos elementos integran el concepto de empresa pública y estructuran los diversos mecanismos de control, tema central del derecho administrativo contemporáneo. Es decir, la empresa como conjunto de elementos materiales y personales que ejerce una actividad económica y lo público que implica la inserción de su actividad en objetivos macroeconómicos de interés general.

Ahora bien, al ser la empresa pública una individualidad u órgano decisor actúa en la vida económica con relativa libertad. Es decir, tiene una gama de opciones de comportamiento frente a la coyuntura y al futuro. Dichas opciones implican preferencias que conllevan valores o utilidades que son percibidas, generalmente desde la óptica microeconómica de los ejecutivos de la propia empresa. Es decir, es indiscutible que la empresa pública, no obstante los sistemas de controles ideados por el legislador, tiene un margen de autonomía que la hace optar y preferir determinadas líneas de acción.

En síntesis, toda empresa pública como individualidad u órgano decisor posee opciones de comportamiento; predictibilidad de estados futuros; función de preferencias y relaciones con el medio socio-cultural donde opera.¹

Respecto a la presencia del gobierno central en la empresa pública

¹ Boneo, Horacio, "Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas", *Gobierno y empresas públicas en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Siap-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1978.

la naturaleza del capital, si bien jurídicamente es definitorio, operativamente, no lo es tanto. Cada vez la inversión pública se bifurca y diluye en una serie de mecanismos que alejan bastante al propietario asignado (estatal) con los gestores o directores generalmente designados con criterios políticos por los secretarios de Estado.

México ofrece al efecto buenos ejemplos a través de los fideicomisos, los programas de coinversión y las funciones que en tal sentido cumple Nacional Financiera, como *holding* financiero de apoyo a *empresas mixtas, paraestatales y privadas*.²

Es decir que la administración central no obstante ser el propietario del capital en la empresa pública, ve disminuir su injerencia directa en la gestión misma de la empresa. Esta tendencia, general a las economías de mercado ha servido de base a Galbrait para señalar que la burocracia directiva del sector paraestatal va autonomizándose y adquiriendo más lealtades con los grupos empresariales privados y alejándose del "compromiso público o social" que tradicionalmente está implícito en la economía pública. Un buen ejemplo de lo anterior se obtiene al revisar las actas de sesiones de los consejos de administración de empresas paraestatales de países latinoamericanos en que las decisiones son tomadas en su inmensa mayoría por unanimidad y en que además, raramente, hay controversias o intereses contrapuestos.

No obstante, en el plano formal el gobierno central posee un conjunto de acciones reguladoras que pueden influir en las decisiones de la empresa dotadas de sanciones y/o exhortaciones.

Estas acciones reguladoras, generalmente, explicitadas en los llamados controles *a priori* y de gestión, denotan a su vez la existencia de opciones o comportamientos que responderían al gobierno central como supremo órgano decisor guardián de los intereses generales de la sociedad. Es decir, tendríamos en el plano teórico el conflicto entre dos órganos decisores. La empresa pública y el gobierno central.

2. *Formas de coordinar la controversia entre empresa pública y gobierno*

Las hipótesis antes descritas constituyen la problemática central del sector paraestatal latinoamericano. El derecho administrativo ha abordado estas relaciones en dos formas: sistema de dirección múltiple y el sistema de dirección unitaria.

El primero mayormente practicado, consiste en vincular las empre-

² Sobre las funciones de Nacional Financiera, S. A., ver *El Mercado de Valores*, núm. 1, 2 de enero de 1978, México, D. F.

sas públicas a las distintas secretarías de Estado de manera que cada ministro o secretario controle y sea responsable del grupo de empresas correspondientes a un sector determinado, aquel cuya actividad incida o se relacione con el ámbito de acción o de competencia del respectivo despacho ministerial. El alcance de esta vinculación, la graduación y articulación de los respectivos controles varían según las distintas realidades específicas.

Por su parte, el sistema de control unitario, practicado fundamentalmente en Italia —sin mencionar lógicamente a las economías centralmente planificadas—, consiste en concentrar la coordinación de las empresas públicas en un ministerio. En este sentido tal ministerio aparece como un centro ordenador de las diversas tutelas que operan sobre las empresas y como un centro coordinador del sistema empresarial público en su conjunto.

Ambos sistemas, si bien administrativamente difieren, requieren como variable fundamental la existencia de un plan nacional de desarrollo o un proyecto nacional en el cual converjan los intereses de diversos sectores asignando prioridades, metas de producción sectoriales, etcétera.

Es decir la programación y planeación económica constituye la premisa sobre la cual es posible hacer operar ya sea el sistema de dirección múltiple y/o unitaria.

Conviene señalar aunque sea de paso que buena parte de la inorganicidad, ineficiencia y dispersión del sector público estatal latinoamericano, tiene su explicación última en la falta de una planeación económica y social coherente y estable por lo menos de mediano plazo.

3. *El holding como mediador operativo entre las empresas públicas y el sistema de coordinación y control gubernamental*

Pero un plan nacional de desarrollo y un sistema de coordinación y control del sistema empresarial público no son aún suficientes al parecer para zanjar la controversia de fondo que se da entre la unidad productiva pública de base y los objetivos globales que persiguen los gobiernos. Hay en el fondo de la cuestión criterios de racionalidad que juegan al efecto. Como señala un estudio del INTAL:

La racionalidad de las empresas públicas... puede distinguirse en dos grandes categorías: la racionalidad privatista y la racionalidad publicista. La primera alude a una microfinalidad, donde priva el interés particular, para la cual es un buen indicador la economicidad o eficiencia de la gestión (propósito de lucro, precios o tarifas remunerativas, etcétera). La segunda alude a una microfinalidad, donde priva el in-

terés general, para lo cual es un buen indicador la no economicidad de la gestión (ausencia de propósitos de lucro, precios o tarifas políticas, subsidios, etcétera).³

También existen criterios intermedios que indican que aun cuando las empresas deban satisfacer finalidades sociales de manera principal, ello no justifica prescindir de sistemas de medición apropiados para determinar si emplean sus medios maximizando los resultados, o si por el contrario tienen algún dispendio de medios en la consecución de los fines que persiguen.

En busca de un criterio intermedio que conjugue la efectividad o eficiencia con los fines generales de tipo sociopolítico que busca el gobierno a través del sistema empresarial público ha ido surgiendo una figura jurídica que en la práctica ha acercado bastante ambos extremos. Se trata de los *holdings* públicos de algunos países europeos y que adaptados a la realidad específica de América Latina podrían ser un instrumento de reordenación e integración del sector público regional.

A. *El holding. Concepto y estructura.* El *holding* público es una entidad constituida por el Estado con el objeto de fundar directamente empresas públicas o agrupar las ya existentes mediante la adquisición de sus acciones, para de esta manera ejercer el control superior de sus medios financieros o el control operacional y de gestión de las mismas.

Tradicionalmente, se presenta como una entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica propia, asimilable al concepto de ente funcionalmente descentralizado, que tiene a su cargo la ejecución de fines estatales gozando de cierta autonomía.

Su ubicación en nuestro esquema estaría situado entre las instancias superiores o gubernamentales y las unidades económicas o sociedades agrupadas, recogiendo las directrices superiores (objetivos de política económica del gobierno central) trasladándolas a las empresas.

El conjunto de empresas que constituyen el *holding* se estructura en base a un sistema jerárquico en cuyo vértice está colocado este ente matriz —o ente de gestión según la terminología italiana— y en la base se encuentran las empresas operativas, cuya amplitud y composición dependerá del alcance que el poder público organizador quiera dar a esta concentración de empresas; es decir, depende de si lo que se pretende reintegrar son sectores económicos determinados o la totalidad de las empresas comerciales o industriales del Estado.

³ INTAL, "Estudio sobre el régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional", *Derecho de la Integración*, vol. VI, núm. 14, noviembre de 1973, Buenos Aires, p. 155.

La vinculación directa del *holding* con la administración central será o bien con el ministerio de las empresas públicas, si el sistema de organización imperante es el de dirección unitaria, o con el ministerio o secretario —coordinador cabeza de sector— cuyas funciones abarquen el sector o subsector unificado por el *holding* si lo que opera es el llamado sistema de dirección múltiple.

Este *holding*, ente público de gestión con personalidad jurídica distinta de la del Estado financia y dirige sus empresas con una gran autonomía derivada de esa personificación independiente, pero en todo caso la administración del Estado se reserva una serie de facultades de vigilancia o supervisión última de esa actividad económica realizada por el grupo público, así como la dirección superior del mismo.

4. Sistema de relaciones interinstitucionales

El sistema de relaciones opera en dos niveles; del *holding* con el gobierno central en su calidad de ente de intermediación y del *holding* con las unidades empresariales de base.

Respecto al primer tipo de relaciones, es decir, del ente matriz con el Estado, se materializa mediante dos tipos de relaciones jurídicas que coexisten simultáneamente: jerarquía y tutela.

Las relaciones de jerarquía las impone el Estado, responsable superior de los intereses públicos al prefijar los objetivos de política económica que debe gestionar el *holding*. La forma que al efecto recoge la experiencia administrativa en el derecho comparado son llamadas *directrices* que vienen a ser actos directivos de orientación político administrativa. Esto es la directriz viene a ser el instrumento básico para ejercer la función de supremacía política que le corresponde a la administración central sobre el conjunto de las empresas agrupadas por el *holding* y debe contener la indicación de los fines que ella debe perseguir con expresión de los medios que han de ser utilizados.

Sobre el análisis jurídico administrativo de la directriz la doctrina italiana ha desarrollado una interesante literatura al efecto a la cual nos remitimos.⁴

Valga mencionar, en todo caso, que en cuanto al proceso de elaboración, se sostiene que la directriz aun cuando sea potestativa del gobierno, sea el producto de una verdadera cogestión; se señala la conveniencia de que ésta no exprese la decisión unilateral del órgano político que tiene el poder de decidir sino que sea consecuencia de una convergen-

⁴ Merusi, F., *Le direttivi governativi nei confronti nell'enti di gestione*, Milán, 1975.

cia de opiniones de quien decide y de quien tiene la obligación de cumplir. Por último conviene señalar que esta cogestión opera en cuestiones de especial trascendencia en función de los objetivos macroeconómicos fijados, pues aquellos que afecten a la administración ordinaria propias del giro de *holding* no requieren la presencia del poder decisor central.

En cuanto a las relaciones de tutelas, operan del *holding* hacia las distintas empresas que lo integran, correspondiéndole a éste realizar las valoraciones técnicas y fijar la estrategia que debe seguir el conjunto de empresas para alcanzar los objetivos económicos que le han sido asignados. No obstante mantiene el ministerio o secretaría de vinculación la vigilancia y el control sobre el conjunto de las empresas del *holding* previendo evitar desviaciones de los objetivos señalados. Esta doble función tutelar se logra generalmente a través de las “uniones personales” y mediante la cual el presidente o vicepresidente del *holding* sea a su vez un secretario o subsecretario de la administración centralizada. Es decir la vinculación gobierno central *holding* se personifica en algún cargo de alto rango de la administración central.

Otra forma de lograr el control de tutela es mediante el nombramiento estatal de los directivos del *holding* por parte del gobierno central pudiendo ser revocados libremente por éste.

Cabe precisar además, que las relaciones entre el *holding* y las empresas operativas son fundamentalmente aquellas típicas del derecho privado. Al poseer —el ente matriz— el paquete accionario, total o parcialmente, según se trate de empresas con capital enteramente público o mixto puede, en su calidad de accionista, asegurar la función de dirección y control, sobre el conjunto de empresas, lo cual implica la traducción y concretación en programas específicos de producción, abastecimientos o servicios, de las directrices impartidas a nivel superior.

La acción económica de cada empresa pública exige un marco amplio y flexible, no sólo del punto de vista financiero sino también sustantivo en materia de bienes, contratos, recursos, personal, etcétera. Esto debe serle otorgado. En el sistema *holding* se logra dentro de los límites, garantías y controles que debe presidir siempre la actividad de cualquier ente público.

El *holding* al ejercer un control de tutela directo sobre cada una de las empresas que la integran está en óptimas condiciones para evaluar los avances o retrocesos en el logro de los objetivos asignados por el gobierno central.

El control de gestión o control sobre resultados en el *holding* se obtiene mediante juicios y auditorías periódicas por parte de un órgano independiente situado fuera del *holding*, obviamente. Este control que

en algunas legislaciones está a cargo de una contraloría general se encamina fundamentalmente a examinar las cuentas del conjunto de las empresas, para comprobar que se ajustan a los requisitos legales, que sus sistemas contables y de control interno son los adecuados y a valorar la eficacia de las empresas y de su gestión.

Además de este tipo de control externo al *holding*, éste está obligado a presentar los informes, balances, cuentas y documentos de la gestión realizada por el grupo en general y por cada empresa en particular. La virtud de este mecanismo autoevaluatorio permite visualizar no sólo el estado financiero de cada empresa pública, sino también su función económica en el contexto de la economía nacional en su conjunto. Ello permitiría al propio gobierno adoptar decisiones para periodos futuros con mayor conocimiento de causa, incorporando las sugerencias importantes a las nuevas directrices, teniendo además con ello una visión realista de las perspectivas económicas de sus empresas y, en su caso, si lo hubiere exigir las correspondientes responsabilidades de los ejecutivos.

Para los efectos del control externo, el derecho comparado recoge "tribunales independientes" como los existentes en Italia, Alemania, Bélgica, Austria, España, etcétera. Otras legislaciones poseen órganos dependientes directamente del parlamento como Inglaterra, Estados Unidos y Venezuela.

Finalmente conviene señalar que el sistema *holding* de agrupamiento del sector empresarial público requiere, como lo afirmamos anteriormente en esta ponencia, de claros objetivos nacionales de desarrollo, único expediente que puede señalar los valores de eficacia de las empresas públicas. Se requiere además de los objetivos nacionales de desarrollo una política de *objetivos para las empresas públicas en particular*, cuestión que apunta a resolver tres problemas fundamentales: 1o.) definición de la manera más clara y concreta posible (por ejemplo, el sector estatal petroquímico del país tiene como misión esencial el abastecimiento de insumos para la industria nacional); 2o.) planteamiento de distintos objetivos según el tipo de empresa pública (por ejemplo el sector de empresas estatales productoras de alimentos utilizarán en su comercio internacional transportes y seguros exclusivamente nacionales), y 3o.) establecimiento de un plan de preferencias y coordinación entre objetivos (por ejemplo las empresas y cooperativas pesqueras prioritariamente producirán alimentos para el mercado interno y sólo exportarán sus excedentes)⁵.

⁵ "Informe IBERPIAN", *La empresa pública en España. Aspectos generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973.

En síntesis sólo cuando existen objetivos claramente fijados, e inscritos en programas nacionales de desarrollo puede eficazmente valorarse la gestión de las empresas públicas.

5. *Ventajas y desventajas del sistema*

A. *Ventajas.* Los *holding* públicos ofrecen según el derecho comparado las ventajas siguientes: 1o.) Es un instrumento idóneo para facilitar la dirección, coordinación y control de las empresas públicas que por causa de una tutela mal dirigida o ejercida con criterio exclusivamente político, convierte a éstas en unidades económicas aisladas que compiten atomizadamente con las empresas transnacionales existentes en las economías capitalistas contemporáneas. El *holding* al unir los esfuerzos públicos dispersos puede materializar una política económica activa, unitaria y coherente. Refuerza y mejora, por lo tanto, el poder negociador del Estado frente a los intereses privados extranjeros. 2o.) El *holding* ofrece mejores posibilidades para obtener facilidades de financiamiento en el mercado de capitales que las que podrían obtener las empresas públicas aisladamente. Dos ejemplos refuerzan nuestra tesis, la CAF Corporación Andina de Fomento a nivel internacional como un *holding* financiero al grupo andino ha logrado barato financiamiento para proyectos de infraestructura en el Acuerdo de Cartagena. Nacional Financiera en México por su parte constituye un *holding* financiero que ha logrado crear importantes empresas esencialmente de tipo mixto. 3o.) Permite la creación de múltiples servicios comunes a todas las empresas que en forma aislada difícilmente pueden sufragar, por ejemplo, centros de investigación científica técnica, centralizar los fletes públicos, abaratando sustancialmente sus costos y pudiendo incluso llegar a crear una empresa de servicios y transportes con altos rendimientos tanto técnicos como financieros. 4o.) La existencia del *holding* además en materia de recursos humanos o gerenciales propiciaría el desarrollo de una verdadera profesión empresarial estableciendo institutos y escuelas de donde incluso el sector privado podría proveerse de cuadros en la materia. Sobre este particular la experiencia española ofrece perspectivas interesantes. Muchos cuadros gerenciales del INI formados en algunas de sus empresas han pasado a dirigir empresas privadas con un alto grado de eficiencia empresarial.

B. *Desventajas.* Se menciona como desventajas que, según el poder económico de concentración del o los *holding*, éstos pasen a ser un "estado dentro del estado" y según la tendencia detectada por Galbrait

la burocracia técnica desarrollada a su amparo crearía lealtades que se alejarían de los grandes objetivos nacionales que persiguen los gobiernos. No obstante las experiencias, española e italiana, al parecer desmienten tal aseveración. Sin embargo en los países latinoamericanos basados en sistemas de fuerte concentración del ingreso el riesgo no parece despreciable.

6. *Algunas líneas de análisis de un eventual sistema holding en el sector paraestatal mexicano*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en su título tercero organiza en un capítulo único la administración pública paraestatal y la integran los organismos descentralizados que hayan sido creados por el Congreso o por el Ejecutivo Federal y que poseen personalidad jurídica y patrimonio propios. Según el artículo 46 se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y aquellas que satisfacen los siguientes requisitos: 1o.) que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, . . . conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social; 2o.) que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal o 3o.) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración. . . , designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente.

El artículo 48 define las empresas de participación estatal minoritaria, las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, . . . posean acciones, o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

A su vez el artículo 49 tipifica los fideicomisos, forma jurídica de amplia utilización en el sector estatal mexicano.

El artículo 50 faculta al presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades del sector paraestatal a fin de vincular las distintas empresas públicas a secretarías de estado o departamentos administrativos cumpliendo estas funciones de coordinador de sectores.

Facultado por el artículo 50 el presidente de la República procedió a dictar el acuerdo por el que las entidades de la administración pública

paraestatal se agrupan por sectores, dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1977.

Esta coordinación por sectores expresa la utilización del sistema de dirección múltiple como mecanismo de integración del sector empresarial público y tiene por finalidad organizar el control tutelar que hasta antes de la reforma se encontraba atomizado en diversas dependencias y funcionarios.

Recordemos que el artículo 9 expresa que tanto la administración pública centralizada como la paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes, es decir, este artículo es congruente con la eventual existencia de un plan nacional de desarrollo para la gestión 1976-1982.⁶

Es decir, que tendríamos en la realidad administrativa mexicana tres hipótesis operativas: 1) Un plan Nacional de Desarrollo (artículo 9); 2) Un sistema de coordinación múltiple encargado de integrar los distintos sectores económicos públicos, y 3) Cerca de 700 "empresas públicas" como centros de decisiones autónomas operando en la economía nacional.

Analizando las agrupaciones por sectores cuya tutela, control y vigilancia corresponda a las distintas secretarías de Estado y/o departamentos administrativos podemos rescatar la posibilidad de estructurar al interior de los sectores *entes matrices intermediarios* que actuando bajo el sistema *holding* podrían operar.

Por ejemplo, en el sector que corresponde a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y cuyo titular y jefe hace las funciones de coordinador podría crearse un *holding* de las industrias petrolera y petroquímica que agruparía a cerca de 15 empresas públicas en torno a una sola tutela organizada; en igual forma podría estructurarse otro sub-*holding* de las industrias minera y metalúrgica, otro de la industria eléctrica; otro del sector transportes y comunicaciones, otro de las empresas industriales y de comercialización y para otros sectores o secretarías de Estado, concretamente Hacienda y Crédito Público un *holding* de actividades públicas de financiamiento.

No es ésta la ocasión de hacer un listado exhaustivo de la eventual integración de empresas que por ramas productivas podría implementarse. Nuestra proposición como simple elemento de reflexión es que

⁶ Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano T., Wilfrido, *Nueva administración pública federal*, México, Editorial Tecnos, 1977.

si bien el Acuerdo de coordinación sectorial reordena y agrupa el prolífero sector paraestatal mexicano, la función tutelar de control y vigilancia aún aparece dispersa e inorgánica. Por ejemplo, ¿qué vigencia práctica tiene que una la Industria de Bicicletas Cóndor esté bajo la misma tutela administrativa que el Instituto Mexicano de Petróleo?

No desconocemos, sin embargo que para efectos de programación y presupuesto, es decir, para el control externo en materia de inversiones, el control y vigilancia de las distintas secretarías constituye un ingrediente de racionalidad y orden. Reconociendo ese importante paso creemos, sin embargo, que podría intentarse racionalizar a nivel de actividades concretas de eficiencia operativa de las diversas empresas paraestatales que actúan en nuestra economía.

En síntesis creemos que la reforma administrativa, sus diversos instrumentos y la propia Carta Fundamental abren la posibilidad real para crear sub-*holding* sectoriales que logren, por una parte, cumplir directrices de política económica en un contexto de eficiencia operativa, bajo una *tutela centralizada* que evalúe de cerca la gestión de por lo menos las más importantes empresas del Estado mexicano.

Las limitantes político-administrativas a la creación de *holding* mexicanos serían:

1o. El reagrupamiento de empresas al efectuarse por actividades económicas trae aparejado problemas políticos reales. Hay secretarías de estado que perderían el control de algunas empresas y que, lógicamente, por razones de prestigio y de poder no estarían en condiciones de aceptar lisa y llanamente estas desagregaciones.

Este hecho en la realidad político-administrativa nacional podría atemperarse con la absoluta hegemonía que el Ejecutivo Federal posee sobre las secretarías.

2o. La inexistencia, hasta la fecha, de un organismo independiente destinado a controlar y evaluar, objetivamente, la eficiencia del o de los eventuales *holdings* que se creen. No existen ni un tribunal de cuentas independiente ni una contraloría general que pueda cumplir la difícil tarea de juzgar y evaluar la eficiencia en la gestión empresarial tanto del *holding* como de las empresas subordinadas o integrantes de él.

3o. Carencia de recursos humanos a nivel gerencial, variable común en Latinoamérica, pues se utiliza no un criterio técnico sino político en su reclutamiento.

7. Conclusiones

1. La empresa pública como realidad económica que asume distintas formas jurídicas opera en las economías de mercado como un centro de decisión autónoma en medio de otros entes generalmente privados nacionales y extranjeros, estableciendo relaciones económico mercantiles.
2. El carácter público de estas empresas jurídicamente se manifiesta en la titularidad del capital, pero en la gestión tiende a diluirse su natural función de actuar en interés general o social.
3. Por su parte el gobierno central depositario del monopolio del poder de coacción en la sociedad debe plantearse objetivos macroeconómicos globales.
4. Ambas hipótesis, poder decisorio de la empresa (microfinalidad) y gobierno central supremo concentrador de la voluntad global de la sociedad, deben relacionarse o imbricarse en un plan nacional de desarrollo, que apunte a materializarse vía instructivos a través de los distintos sistemas de control administrativo (controles *a priori*, de gestión, *a posteriori* o revisión, etcétera).
5. Para vincular ambos niveles con criterios de eficiencia en la gestión empresarial, ha surgido la figura jurídica denominada *holdings* públicos, que cumple una función de intermediación entre los objetivos macroeconómicos y microeconómicos.
6. El derecho comparado administrativo nos ofrece una rica experiencia a través especialmente de IRI italiano y del INI español susceptible de ser utilizado en los países latinoamericanos.
7. La actual reforma administrativa mexicana y especialmente el Acuerdo de agrupamiento sectorial, del sector paraestatal nacional, constituyen premisas que abren perspectivas a la creación de *holding* o *sub-holding* sectoriales.
8. De un estudio somero de los agrupamientos sectoriales coordinados por secretarías de Estado o departamentos administrativos como cabezas de sectores de los organismos paraestatales nacionales, podrían diseñarse los siguientes *sub-holding* o corporaciones sectoriales gubernamentales en forma de *holding*:
 - a) de las industrias petrolera y petroquímica;
 - b) de la industria minera-metalúrgica;
 - c) de la industria eléctrica;
 - d) del sector transporte-comunicaciones;
 - e) de empresas industriales y comercialización, y
 - f) de actividades públicas de financiamiento.

Es evidente que este replanteamiento total de la empresa pública nacional exige revisión de posiciones, renunciadas de competencias que se han "conquistado" a lo largo del tiempo; pero es en la generosidad de esa apertura al cambio donde quizá resida hoy una de las claves del espíritu de servicio que no debe abandonar nunca a la administración.

Jorge WITKER