

DERECHO ADMINISTRATIVO

BONEO, Horacio, "Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema", *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, 1978, pp. 55-88, CLAD, Ediciones Siap, Buenos Aires, Argentina.

El artículo de Boneo ofrece un estudio sobre las relaciones entre las empresas públicas que, excediendo las consideraciones formales, se adentra en el análisis de los factores que inciden en la realidad de interacción de Estado y entes paraestatales de producción. No obstante declarar su falta de interés por una búsqueda del concepto de empresa pública, en las primeras líneas de su artículo caracteriza a la empresa pública como "un organismo decisor vinculado por transacciones económicas con otros organismos sociales y vinculado por relaciones de poder con otro organismo decisor, que denominaremos gobierno central".

El autor explica cómo la imposibilidad de efectuar una separación operativa entre la diferenciación conceptual expuesta, hace difícil que pudieran aplicarse íntegramente los principios de gestión y de administración empresariales desarrollados para la empresa privada, lo que le otorga a la empresa pública su particular problemática. Para Boneo las relaciones del Estado con las empresas públicas no son unilaterales, de manera que al no darse en la práctica con la pureza que se conceptúan en la teoría, su estudio ofrece una mayor complicación que, a su vez, requiere de una revisión de las relaciones entre el Estado y los entes objeto de análisis.

Boneo principia por analizar a la empresa pública como ente decisor, eligiendo el problema de las limitaciones de información con que cuenta el gobierno, ya que de no ser por esto último, resultarían totalmente ciertas las premisas, generalmente aceptadas, de que corresponde al gobierno la decisión sobre las actividades de las empresas públicas y de que éste tiene efectivamente el poder para instrumentar, sin más, sus decisiones. El autor comparte la opinión de varios autores en el sentido de que las carencias en materia de información ofrecen una barrera a la implementación efectiva de tal control. Pero va aún más allá, cuestionando si en realidad sería conveniente

que se ejerciera un control omnímmodo del Estado sobre las empresas públicas, en detrimento de su autonomía.

Al estudiar las características esenciales de la empresa, como organismo decisor, el autor encuentra básicamente cuatro tipos: la existencia de opciones de comportamiento, que pueden estar limitadas por factores externos o internos; la posibilidad de predecir cuáles serán los estados futuros de organismos, como consecuencia de la opción de comportamiento elegida; la existencia de una función de preferencias, y la existencia de un medio ambiente con el cual interactúa. Para continuar con la labor de deslinde de la empresa pública, propone su diferenciación del concepto de empresa "prototípica", a la que caracterizan los siguientes elementos: la limitación de sus opciones, por la tecnología con que cuenta; el relativamente más alto nivel de predictibilidad de sus actividades; el carácter unidimensional de su función de preferencias; y, finalmente, el producto de la empresa "prototípica" es divisible y actual o potencialmente más de una entidad puede ofrecer productos semejantes.

Desde el punto de vista jurídico, uno de los análisis más relevantes de Boneo corresponde a su delimitación del carácter público de la empresa. El autor comienza por admitir que existe una restricción de la actividad de la empresa, desde el momento en que el gobierno puede modificar su comportamiento. Lo anterior implica la existencia de tres elementos adicionales a aquéllos que corresponden a la empresa prototípica, como único órgano decisor: la existencia de una función de preferencias del Estado; la existencia de un conjunto de acciones reguladoras, que constituyen opciones abiertas al Estado; y, la última, la posibilidad del Estado de predecir el efecto de las acciones reguladoras.

El propio autor reconoce que los criterios anteriormente relacionados no ofrecen un límite claro, ya que se trata de una distinción basada en criterios cuantitativos, problema semejante al que ofrece la distinción por la propiedad del capital o la responsabilidad por la gestión. Boneo termina por admitir que la distinción entre la empresa privada y la pública, sólo se puede encontrar en el diverso grado de intervención del Estado, que permite el orden jurídico. En el primer caso existen limitaciones con base en las garantías que las leyes y la Constitución ofrecen a la propiedad privada. Esto constituye un reconocimiento más de la importancia del papel que juega el derecho en el ámbito de la regulación de las empresas públicas.

En la última parte de su trabajo, Boneo formula una serie de 21 proposiciones concretas, cuya mención considero relevante. El autor relaciona sus proposiciones con cinco áreas, que me permitiré incluirlas aquí siguiendo el mismo orden del artículo. El contenido de las recomendaciones es de un gran interés, pero se omitirá su inserción por motivos de espacio.

I. Las características del gobierno central y sus implicaciones: 1); 2); 3) y 4).

II. La función de preferencias del gobierno central y sus implicaciones: 5); 6) y 8).

III. Las implicaciones de las características de las empresas: 9); 10); 11); 12) y 13).

IV. El contexto y sus implicaciones: 15); 16) y 17).

V. Los mecanismos de su regulación: 18); 19); 20) y 21).

En sus conclusiones, Boneo incluye una que a mi juicio constituye el "Nudo Gordiano" que ata las posibilidades de desarrollo del sector público de la producción, limitando las alternativas que se ofrecen a una reforma del sistema imperante en México y quizá en algunos otros países de América Latina: el "tipo de enfoque racional deductivo" que preside el estudio de los problemas que aquejan al sector paraestatal, ha condicionado la poca efectividad de las reformas emprendidas, cuando no su rotundo fracaso.

Manuel BARQUÍN ALVAREZ

BREWER CARIÁS, Allan Randolph, "Algunos aspectos de las relaciones entre el gobierno y las empresas del Estado" *Gobiernos y Empresas Públicas en América Latina*, 1978, pp. 151-184, Ediciones Siap, Buenos Aires, Argentina.

Brewer Carías nos ofrece en su artículo un estudio de los controles del Estado sobre las empresas públicas, referido al sistema imperante en Venezuela; el estudio resulta interesante, no sólo por la claridad de su exposición teórica, sino por las constantes referencias que hace al sistema venezolano y que resultan de un gran interés para propósitos de ilustración. El primero de los controles que aborda es el jerárquico, conceptuándolo como el que se ejerce en las actividades industriales y comerciales que se realizan directamente por el Estado. Al respecto, cita los ejemplos del Fondo de Crédito Agrícola y el Fondo de Crédito Industrial. Aun dentro del ámbito de dependencias donde se ejerce un control jerárquico, puede haber una gran variedad de diversos grados de autonomía, apunta el autor.

En segundo término, el autor examina el control de tutela, que supone una descentralización de entidades a las que se otorga una personalidad propia, independiente de la de la administración central. En Venezuela, los controles de tutela son normalmente ejercidos por los ministerios de adscripción, conforme al artículo 26 del Reglamento de Coordinación, Administra-

ción y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional (decreto número 280 del 8 de abril de 1970).

El autor del artículo se ocupa en seguida de formular una ulterior distinción dentro del género del control de tutela, distinguiendo el que se ejerce sobre las cosas, del que se ejerce sobre las personas. La expresión más común del primer tipo se traduce en el nombramiento y separación de los directivos, directores y miembros de los cuerpos directivos y de la administración de los órganos funcionalmente descentralizados por la administración central.

El control de tutela sobre actos se subdivide en *a priori* y *a posteriori*. En una ulterior diferenciación el autor distingue diversos tipos de controles *a priori*; el primer tipo está constituido por aquellas facultades que poseen los órganos controladores de fijar normas generales de orientación o directivas para la operación de los entes del sector público de la producción, como sucede en Inglaterra e Italia. En el caso de Venezuela, al ministro de Minas e Hidrocarburos le corresponde la orientación de las actividades básicas del Instituto Venezolano de Petroquímica. También ubica dentro del género de controles *a priori* sobre actos a las autorizaciones y aprobaciones previas, vinculados con actos o decisiones concretas. Los ejemplos que cita Brewer, entresacados de las disposiciones venezolanas, son numerosos, por lo que únicamente me limitaré a enumerar unos cuantos: se requiere la aprobación previa del ministerio de tutela para el nombramiento de algunos funcionarios y empleados de los establecimientos públicos industriales y comerciales, que en principio corresponden a los cuerpos directivos de los mismos entes mencionados. Las disposiciones normativas del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los institutos autónomos de la Administración Pública Nacional prescriben la autorización previa en los casos de constitución de sociedades, suscripción o adquisición de acciones y obligaciones u otros valores. El propio reglamento citado establece el cumplimiento de requisitos adicionales en los casos de enajenación de bienes, aceptación de liberalidades, contratación de préstamos, remisión de obligaciones o de transacciones judiciales, entre muchas otras. Tratándose de operaciones que sean susceptibles de apreciación económicamente, se establece el control previo a partir de cierta cuantía. Asimismo se prescribe la autorización previa para los reglamentos internos de los establecimientos e incluso en algunos casos se requiere de autorización previa para la adopción de la organización interna.

Aun dentro del ámbito de la tutela, el autor pasa del estudio de la tutela *a priori* a la tutela concomitante que se traduce en actos de vigilancia y fiscalización. En el nivel más general los ministerios de adscripción están autorizados para llevar a cabo funciones generales de inspección; asimismo,

los estatutos particulares de cada ente pueden contener disposiciones concretas adicionales.

Finalmente, Brewer Carías pasa a analizar los controles de tutela *a posteriori*, de entre los que cita a la obligación que tienen los establecimientos públicos industriales y comerciales de presentar al ministro de adscripción un informe de actividades y el balance general correspondiente.

Brewer Carías continúa su análisis del sistema venezolano; se refiere en primer término al fracaso del control de coordinación y planificación que debió ejercer CORDIPLAN; según el propio autor, tal resultado se debió a que no existió una articulación a nivel ministerial del control en cuestión. Por lo que se refiere al control piramidal (i.e. el que se ejerce a través de una estructura integrada por uno o varios pasos intermedios en los que se encuentran *holdings*), el autor menciona tres tipos: La Corporación Venezolana de Fomento, un órgano de nivel nacional, encargado de la promoción de actividades de la más variada índole; los *holdings* existentes específicamente para cada una de las áreas de actividad, que al propio tiempo pueden desarrollar directamente funciones propias, por ejemplo, la Línea Aeropostal Venezolana y la Corporación Venezolana del Petróleo; finalmente, menciona a los entes de desarrollo regional, de los Andes, Nororiental, Zulia y Centro Occidente.

El autor aborda el problema de la posibilidad de implantar un Sistema Nacional de Empresas de Estado, que se ha venido explorando en Venezuela, principalmente por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública. Aunque en principio Brewer se muestra favorable a la idea, procede a analizar los problemas que la implantación de tal proyecto implicarían. Para Brewer la preservación del esquema de control ministerial resulta indispensable, pero recomienda una combinación con el sistema de control por *holding*, de manera que se evite la excesiva burocratización de la gestión de las empresas públicas. El autor se muestra contrario a la idea de integrar una coordinación o ente controlador de las empresas públicas, que no incluya en su organización a los ministros o sus representantes, a fin de no crear una jerarquía paralela a la de la burocracia tradicional, que además, vendría a duplicar las funciones de planificación que realiza CORDIPLAN.

Para terminar, Brewer analiza el problema de la combinación óptima del tipo de entes que integren el sistema piramidal, donde distingue dos niveles: el primero, integrado por los entes con funciones operativas, donde la forma societaria sería la más adecuada y, el segundo, donde le parece más propia la forma de organismo público descentralizado o corporación unimembre, debido a que así se garantizaría un mayor control por parte del Estado.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

CARRILLO CASTRO, Alejandro, "La empresa pública y la reforma administrativa", *Empresas Públicas*, Colección Seminarios, núm. 7, 1978, pp. 9-49, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México.

El trabajo de Carrillo Castro es uno de los más relevantes en la materia, sobre todo desde el punto de vista administrativo, ya que contiene información de primera mano sobre las empresas públicas, así como información de las fuentes actualizadas y estudios relevantes, hasta la fecha de su publicación. En la actualidad, el trabajo del autor mencionado resulta relevante, por la originalidad del esfuerzo de sistematización de un campo que permanece sin recibir la importancia que debiera, así como por la carencia de un desarrollo significativo en la literatura especializada, hasta el momento de escribir esta reseña. El trabajo se divide en dos partes: la primera, que constituye una reflexión sobre el tema de las empresas públicas en los países en desarrollo; la segunda, cuyo objeto es analizar el caso concreto de México.

En lo concerniente al desenvolvimiento de las empresas públicas en países en desarrollo, el autor pone de relevancia algunos aspectos diferenciales, particularmente con relación a los países desarrollados, donde la diversificación sectorial de empresas públicas ha sido menor. Las líneas generales de desarrollo que han seguido las empresas públicas en países en proceso de industrialización sigue patrones uniformes (cita en este respecto al reporte del secretario general de las Naciones Unidas sobre Cambios y Tendencias de la Administración y las Finanzas Públicas para el Desarrollo).

La parte relativa al marco global de las empresas públicas en los países en desarrollo concluye con una serie de recomendaciones, de entre las que me permitiré mencionar a las siguientes: la consecución de una mayor eficiencia operativa; la importancia de la coordinación entre las actividades de los sectores público y privado; el aumento de la capacidad de autofinanciamiento; el incremento de la calidad de la producción; el aumento de la capacidad de sus cuadros directivos y operativos. Por lo que se refiere al control de las empresas las recomendaciones que aquí se citarán se refieren al establecimiento de un sistema de control "no inhibitorio", que recibe la denominación de "monitoreo", para diferenciarlo de los controles *a priori*. Asimismo, se recomienda el establecimiento de un mecanismo global de toma de decisiones; la racionalización de los sistemas de formulación, selección y administración de proyectos; la clasificación de las relaciones del gobierno con las empresas públicas, particularmente por lo que se refiere a la evaluación, auditoría, el control y la dirección; así como la revisión de las políticas de precios y los niveles de eficiencia operativa de las empresas.

En segunda parte de su trabajo, Carrillo Castro enfoca su análisis al caso

de México, donde refiere algunas de las diversas causas que han determinado la creación de empresas públicas, proporcionando ejemplos concretos, por ejemplo, Pemex y CFE para la explotación y control de los recursos básicos y estratégicos; las siderúrgicas y armadoras de vehículos y carros de ferrocarril, debido a que eran renglones que no podían ser atendidos por el sector privado, en razón de la magnitud de las inversiones o los largos periodos de recuperación.

Carrillo Castro caracteriza las diversas etapas históricas que corresponden a distintas estrategias gubernamentales, dividiendo la historia del sector público de la producción en las siguientes etapas: *a*) la reconstrucción económica y política, que tuvo lugar durante los años veintes, cuando se creó el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Caminos y el Banco Nacional de Crédito Agrícola; *b*) la iniciación de la intervención directa del Estado en la economía, intervención básicamente destinada a las actividades de fomento, a través de instituciones como Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad, Pemex y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; *c*) la etapa de promoción de la industrialización nacional, que tuvo lugar a partir de la década de los cuarenta, con la creación y consolidación de Altos Hornos de México y el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún. Dentro de esta última fase también se promovieron las actividades científicas y tecnológicas que requiere el desarrollo económico, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Bajo el título de importancia de la participación de las empresas públicas en el sistema económico nacional, el autor recoge una gran cantidad de cifras e información estadística, que a manera de indicadores son utilizadas para ilustrar la participación del sector público en el PIB; en algunas ramas de la producción, la posición e importancia relativa de las empresas públicas con relación a otras industrias de la misma rama, en materia de empleo, producción, ganancias, etcétera. Como complemento de tal análisis, el autor formula una breve comparación con los sectores públicos de la producción de otros países.

Al final de la segunda parte de su trabajo, Carrillo estudia el desarrollo histórico de los mecanismos institucionales para la coordinación de las empresas públicas y, basándose en una clasificación de Fernando Solana, distingue tres periodos: la creación coyuntural de las empresas públicas; el establecimiento de mecanismos de control y la fase final, de creación de sistemas para la planeación, coordinación y evaluación. En su estudio del desarrollo de la etapa de control de las empresas públicas, analiza en forma sistemática la Ley de 1947, para el control del sector paraestatal, el papel que

jugaron la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República y la reforma introducida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Dentro del estudio de la etapa de coordinación y programación de las empresas públicas, Carrillo analiza los principales organismos e instrumentos que incidieron sobre la planificación y coordinación del sector público de la producción, que por su número sería prolijo mencionar. Para cerrar su segunda parte, incluye un capítulo en el que analiza las propuestas de reformas y las soluciones que se han propuesto para su aplicación al universo de las empresas públicas, refiriéndose principalmente a las alternativas propuestas por López Portillo y René Villareal.

En la tercera parte de su trabajo, Carrillo presenta a los instrumentos legislativos que se han producido durante el periodo de López Portillo, como una respuesta a los problemas y dificultades que se encaraban en el ámbito de las empresas públicas. A tales efectos el autor explica con detalle la función que las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública han tenido en la solución de los problemas apuntados. A esta serie de leyes se le ha denominado la primera etapa o la de "reorganización institucional". La segunda etapa o de "reorganización sectorial", parte de la publicación del acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* de 13 de enero de 1977, que basándose en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desarrolló e implementó la asignación sectorial de entes de la administración a las diversas secretarías y departamentos de Estado, a fin de que sean éstos los que se hagan responsables de su coordinación, planeación, vigilancia y supervisión.

Para terminar, Carrillo formula un esquema metodológico de la reforma administrativa, distinguiendo tres áreas básicas de análisis y reestructuración: a) los sistemas sustantivos de orientación, que corresponde al papel que desempeñan los entes controladores (secretarías y departamentos de Estado); b) los sistemas adjetivos de apoyo común, integrada por las funciones de programación, presupuesto, información, estadística, contabilidad y evaluación de resultados; c) los sistemas de administración de recursos humanos, que se refiere a la contratación, capacitación y promoción de los empleados y trabajadores.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

1978, pp. 85-94, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México.

El autor comienza por formular una disquisición que, a manera de introducción, sirve a los propósitos de situar al tema objeto de estudio dentro de un marco de referencia conceptual. En primer término, ofrece una visión sintética de los motivos que determinaron el establecimiento de las empresas públicas, mencionando cinco: *a)* el desempeño de funciones que resultaba más conveniente desarrollar en forma descentralizada; *b)* la regulación del mercado y el control de los monopolios u oligopolios de grupos de la iniciativa privada o los inversionistas extranjeros; *c)* el control de renglones estratégicos de la economía, por ejemplo, la industria petrolera y la eléctrica; *d)* el desarrollo de proyectos de inversión cuyo periodo de maduración, rentabilidad o magnitud no ofrece incentivo para la inversión privada, pero cuyo desarrollo resulta relevante para la economía; *e)* por absorción de empresas cuyas actividades no corresponden a las que desarrolla el Estado, pero cuya subsistencia es particularmente significativa en términos de empleo.

De la Madrid sintetiza las diferencias existentes entre las actitudes básicas del inversionista privado y el Estado, ya que de tales actitudes necesariamente se desprenden diversas expectativas y motivaciones. El Estado en su rol de inversionista, no se reduce a la maximización de los rendimientos del capital invertido, sino que se extiende al cumplimiento de actividades concretas, cuyo cumplimiento debe tomarse en cuenta para los propósitos de evaluar los resultados, por lo que además de los criterios estrictamente económicos, deberá atenderse a los objetivos y metas del Estado, a fin de formular una evaluación integral.

A manera de ilustración cita los datos correspondientes a los años de 1970 y 1976. En el primero, el déficit fue de 6 600 millones, mientras que en el segundo de 55 600 millones de pesos. Entre las razones que provocaron el aumento del déficit, de la Madrid menciona el rezago de precios y tarifas del sector público de la producción, que resultan insuficientes para cubrir los costos de producción y distribución. Al no poder financiar la operación del sector público con recursos propios, se tuvo que recurrir al financiamiento externo, lo que repercutió negativamente sobre los costos y ocasionó problemas a las empresas, debido a que por la difícil situación de los mercados financieros internacionales, las condiciones de contratación no siempre fueron acordes con los periodos de gestación de los proyectos.

Como respuesta a los problemas mencionados con anterioridad, se generó una reforma en los instrumentos legales y la operación de los controles sobre el sector público de la producción. De entre las más importantes innovacio-

nes, el autor menciona a la sectorialización y a la revisión de los mecanismos de financiamiento, ambas íntimamente ligadas.

La revisión de los mecanismos de financiamiento debe comprender tanto el ámbito externo como el interno. En lo concerniente al primero, deberían tomarse en consideración las limitaciones de recursos del Estado. Por lo que respecta al ámbito de las empresas deberán revisarse los aspectos relacionados con precios y tarifas, programas de eficiencia y productividad, endeudamiento y capitalización.

En relación con la materia de precios y tarifas, el autor considera que deben ser suficientes para "cubrir los gastos corrientes o de operación, la amortización de su deuda y financiar una proporción razonable de la inversión de las empresas". Después de reconocer la dificultad para establecer lineamientos generalmente válidos, propone uno consistente en que "sea el usuario del bien o servicio el que cubra el costo correspondiente y no se traslade a la sociedad en su conjunto". Asimismo, considera deseable que el Estado se abstenga de subsidiar actividades que no cumplan con un objetivo de política económica y social. Recomienda la articulación de una política de precios y tarifas que vincule y jerarquice las políticas generales y las particulares, dando preeminencia a las primeras sobre las segundas.

De la Madrid piensa que independientemente de la naturaleza de las funciones que correspondan a las empresas del Estado, éstas deben maximizar su eficiencia, al efecto de impedir que la indebida utilización de los recursos disponibles se traduzca en la transferencia a los consumidores de su ineficiencia, en la forma de costos injustificadamente altos, ya sea que se deban a una mala administración, a una baja productividad del factor trabajo o de los activos fijos. El autor aborda el problema de endeudamiento, ya que al haber provenido en una proporción muy importante del ahorro externo, fue afectado por el proceso devaluatorio. Por ello, se podría plantear la alternativa de buscar nuevas fuentes de financiamiento o recargar injustamente a los consumidores, haciéndoles absorber el costo de la devaluación. Sin embargo, la obtención de ulterior financiamiento, a cargo del ahorro externo, podría conducir a un círculo vicioso, que sólo una planeación de corto y mediano plazo, junto con una diversificación de las fuentes de crédito puede impedir.

De la Madrid se ocupa en último término del problema de la capitalización, a través de la revaluación de los activos y los incrementos directos en el haber social. En relación con la primera, el autor formula una ulterior distinción entre la revaluación de activos en inmuebles, plantas, equipos e inventarios, para compensar las pérdidas motivadas por la devaluación, por una parte y, la revaluación periódica para mantener actualizados los valores

que se reflejan en los estados financieros, por la otra. Por lo que se refiere a las aportaciones patrimoniales, el autor distingue dos tipos, las que "mejoran la estructura financiera de las empresas, pero que no surten efecto en cuanto a su liquidez", por ejemplo, la capitalización de pasivos de las empresas a favor del gobierno federal, la emisión de acciones y las utilidades del ejercicio. Dentro del segundo tipo de aportaciones patrimoniales, el autor distingue a las aportaciones en efectivo, tanto por parte del gobierno federal, como por parte de los accionistas privados, así como los recursos provenientes de la emisión pública de acciones, en el caso de las empresas cuya estructura legal así lo permite.

Finalmente, Miguel de la Madrid afirma que pese a reconocer las dificultades que en la práctica se ofrecen a las soluciones que se han planteado a un nivel teórico, es necesario solucionar el problema de un financiamiento sano y sólido, así como lograr un manejo eficiente de los recursos de las empresas, ya que esto no sólo no se opone, sino coadyuva al mejor cumplimiento de las funciones de las empresas, así sea en el caso de las que son exclusivamente de interés social y no persiguen la generación de recursos para el Estado.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

MARTÍN M., Ramón, "Relaciones entre el gobierno y la empresa pública a través de instituciones especializadas", *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, 1978, pp. 131-149, Ediciones Siap, Buenos Aires, Argentina.

El autor comienza su trabajo, definiendo la peculiar situación en que se encuentra la empresa pública; a tal efecto, utiliza una afortunada imagen, al evocar la doble personalidad del Janos del panteón de la mitología griega. La empresa pública, debe tener una personalidad bifronte: por una parte debe atender a los imperativos del mercado, pero por la otra debe tener siempre presentes los superiores intereses colectivos, por lo que habrá de plegarse a los impulsos políticos. La dicotomía aludida se refleja en la ley argentina 16.563 de 1955, a la que Ramón Martín considera como generadora de conflictos y tensiones entre gerentes y políticos.

Martín considera que la búsqueda de soluciones estructurales o institucionales está dirigida —en última instancia— a la consecución de un equilibrio entre las dos direcciones antes mencionadas. La asunción por parte del Estado de actividades que antes se encontraban fuera de su competencia se

instrumenta a través de formas que se aproximan a aquellas que utiliza la empresa privada, abandonando los sistemas y estructuras propias de sus usuales tareas burocráticas. Para el autor, esta adaptación obedece a la necesidad de preservar un principio de eficacia, que sólo es posible merced a la descentralización que permite una autonomía gestora, y que a su vez haga posible la responsabilización del ente. Martín logra sintetizar estas ideas en una afortunada expresión que me permito incluir: "Aparece así la empresa pública como dispositivo funcional básicamente centrado en una relativa independencia de los sujetos actuantes, prescindiéndose para ello de los lazos jerárquicos y autoresponsabilizándose de los gestores".

No obstante lo anterior, los principios de operación de la empresa privada deben ser sometidos al cumplimiento de los intereses colectivos que el Estado no puede soslayar. Así, debe buscarse un punto intermedio que evite, por una parte, la desintegración del Estado en una constelación de entes independientes enfeudados en moldes de derecho privado, que pueden llegar a olvidar la propia justificación de su creación. Por otra parte, deberá evitarse el extremo de llegar al establecimiento de una armadura jurídica especialmente rígida que pueda volatizar también los beneficios que se pretendía conseguir con la agilidad y el dinamismo de gestión.

En la segunda parte de su trabajo, Ramón Martínez examina los diversos medios de control que se han ensayado sobre el sector público de la economía. Analiza en primer término los controles de tipo parlamentario, donde uno de los temas clásicos del derecho constitucional contemporáneo está constituido, precisamente, por la dificultad que enfrentan órganos supremos del Estado para disciplinar las actuaciones públicas de carácter económico. Para Martín el control a través de comisiones es el que más efectivo ha demostrado ser, pero aun en este caso, el control ejercido ha dejado que desear, fundamentalmente porque se han encomendado a las comisiones tareas que exceden a sus posibilidades reales.

Por lo que se refiere al control que ejerce el Ejecutivo, el autor considera que constituye realmente el control clave, donde se dan las más diversas modalidades de controles, con un alto grado de eficacia. Los controles que llama generales son aquellos que ejercen algunos órganos relativamente independientes como los tribunales de cuentas, las contralorías y las procuradurías generales. Aborda brevemente el control que se ejerce a través del aparato de los planes económicos, para referirse finalmente al control de consumidores y de trabajadores; en su opinión este tipo de control surge históricamente como una respuesta a las condiciones concretas de la postguerra, pero pronto demostró ser poco conveniente, por ello, en los países donde no ha desaparecido todavía, la responsabilidad de la administración se otorga fundamentalmente a la administración.

La tercera parte del trabajo de Ramón Martín constituye la más relevante, debido a que en ella se contiene su sistemática de los distintos modelos de inserción de la empresa pública en el marco organizativo del Estado. El primero en ser examinado es el modelo ministerial funcional, al que considera como el clásico y el más generalizado. Dicho sistema supone la incorporación de las empresas públicas que han ido surgiendo, colocándolas bajo la tutela del ministerio cuya jurisdicción coincide o es conexas con la materia objeto de la empresa. El sistema ministerial funcional ha tenido éxito, en Francia e Inglaterra, principalmente tratándose de empresas de servicios públicos tradicionales. Los inconvenientes de este sistema son principalmente el del peligro de burocratización de las empresas, por subordinarse a los programas ministeriales o por nombrarse en sus puestos claves a personas sin la capacidad adecuada. El autor recomienda este sistema cuando se trata de empresas poco numerosas y de grandes dimensiones o cuando la acción pública, a través de empresas, es excluyente o tiene un volumen considerable.

El segundo modelo que aborda es el presidencial, en que las empresas son asignadas o dependen directamente de la Presidencia de la República. El sistema referido resulta conveniente cuando el sector de empresas públicas es reducido o incipiente, así como en el caso de empresas estratégicas, pero resulta impensable para los casos en que el dispositivo del sector público de la producción tenga dimensiones considerables.

El tercer modelo que aborda es el sistema entre-matriz y vinculación ministerial. En este caso se encuentran dos niveles de órganos controladores: el inmediato, integrado por un *holding* o entre intermedio y el mediato, constituido por un ministerio, del que dependen, tanto el *holding* como la empresa controlada. Generalmente, la mayor parte de las empresas públicas se agrupan bajo los ministerios más idóneos para controlarlas, por ejemplo, los de industria, economía, hacienda, etcétera. Sin embargo, un número relativamente menor de paraestatales puede estar asignado a otros ministerios en razón de la compatibilidad de áreas o funciones. Martín considera que es éste el sistema más adecuado, debido a que los entes intermedios impiden una burocratización excesiva del control, como sucede en el modelo ministerial funcional. El propio autor reconoce que el modelo ente-matriz y vinculación ministerial no está tan extendido como debiera, como resultado de la reserva que algunos gobiernos tienen por este modelo, debido a la muy extendida idea de que fortalece notablemente al sector público de la producción, dándole una mayor autonomía y, consecuentemente, un mayor peso específico.

La última especie de control que caracteriza el autor se refiere al modelo ente-matriz y ministerio especial, que difiere del modelo anterior en la

concentración del control en un ministerio especializado en tales menesteres. Los problemas que dichas estructuras presentan se refieren, por una parte, a la necesidad de incluir bajo el control de un solo ministerio a un abigarrado y heterogéneo conjunto de entes, que se dedican a las funciones más disímolas y, por la otra, al peligro que entraña la creación de un ente con tal poder económico y dimensiones, que pudiera alterar el equilibrio político de la burocracia, haciéndolo gravitar en su estructura.

Finalmente, el autor formula dos últimos esfuerzos de sistematización, distinguiendo al sistema de empresas públicas, de acuerdo a su función y la importancia del papel que juegan en la economía (empresa pública excluyente, preeminente, competitiva, complementaria y subsidiaria), así como de acuerdo a la forma que afectan y a la índole de su estructura interna (organismos no personificados con gestión cuasi privada, entes públicos con gestión privada y entes privados con gestión privada).

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

RICO RAMÍREZ, Miguel, "El presupuesto federal y las empresas públicas", *Empresas Públicas*, Colección Seminarios, núm. 7, 1978, pp. 95-107, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México.

Rico Ramírez ofrece un estudio retrospectivo y, en alguna manera, prospectivo del Presupuesto Público Federal, particularmente por lo que se refiere a las empresas públicas, que resulta de especial utilidad, ya que su enfoque constituye un esfuerzo poco ejercitado en la literatura especializada. Su trabajo se inicia con un breve comentario de los desarrollos recientes en materia de presupuesto; menciona a los presupuestos de 1954 y 1955, que se significaron por adoptar la clasificación funcional, la clasificación económica y por objeto de gasto; el presupuesto de 1965, donde se incorporó el control presupuestal a las 20 entidades paraestatales más importantes, debido a los incidentes ocurridos durante el año de 1964. Continuando con la enumeración de los momentos más importantes en el desarrollo del control presupuestal, relaciona la introducción de la clasificación sectorial en 1976, la introducción de los principios programáticos, definitivamente implantados en el presupuesto de 1977.

En el presupuesto de 1977 se abandonó la identificación de los programas con las unidades administrativas y por lo que correspondía a las entidades paraestatales, "se inició el control de los programas presupuestarios sobre

la base de operaciones devedoras". Culmina Rico su análisis con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Por lo que corresponde a esta última, formula una relación de las ventajas que incorpora, de las que aquí sólo se mencionarán dos: abarca la totalidad del gasto público federal, incluyendo a la administración central, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, y permite que las entidades del sector descentralizado lleven su propia contabilidad. Esto último les permite controlar los activos y pasivos de su patrimonio.

Con referencia a las entidades descentralizadas, cuya gestión financiera es controlada estrechamente, el autor afirma que han aumentado a 27, sin embargo, debido a que manejan el 90% de la actividad del sector descentralizado, no se considera conveniente controlar de la misma manera al restante 10%, que además de ser poco significativo, se encuentra diseminado en alrededor de 800 entidades. Entidades que de cualquier manera están sujetas a control, al verse obligadas a presentar sus presupuestos al coordinador del sector, para que éste los apruebe y, en este caso, los envíe a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Rico reconoce que la implantación del nuevo sistema de control presupuestal dependerá de la consecución de las condiciones materiales que hagan posible su operación, condiciones tales como la integración de un sistema nacional de información económica y social; la conformación en cada entidad de sistemas de costos; la formación de cuadros capacitados para operar el nuevo sistema, y la compatibilización de los sistemas que utilicen las empresas públicas con el que emplea el de presupuesto por programas. Para finalizar, el mismo autor hace un recuento de los instrumentos que deberán ponerse en operación para coadyuvar a la implantación del nuevo sistema, refiriéndose al Plan Global Económico y Social y al Programa Quinquenal 1978-1982, los planes sectoriales, los subpresupuestos y la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en forma programática. A manera de colofón, Rico hace profesión de optimismo y decisión, consciente de las dificultades que implicará llevar a la realidad los proyectos esbozados, sería por ello interesante que actualizara su artículo y retomando el hilo de su exposición pudiera darnos una visión retrospectiva de los últimos desarrollos, de forma que fuera posible saber en qué grado sus expectativas fueron colmadas por la realidad.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ