

Jorge MADRAZO

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado
empresario* 1003

A las "conclusiones" del autor, y sus "tres ideas para el año 2000", nos hemos referido al principio de esta nota.

Jorge BARRERA GRAF

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982, 265 pp.

La Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, publicó recientemente el libro del doctor Jorge Fernández Ruiz, intitulado *El Estado empresario*. Este es su primer libro escrito y esperamos, desde luego, que no sea el último. El autor es un prestigiado catedrático de derecho administrativo y poder legislativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, en la licenciatura y en la División de Estudios de Posgrado, respectivamente. Es de destacarse el interesante prólogo escrito por Ramón Aguirre Velázquez.

El propósito de la obra, según el autor, es estudiar desde una perspectiva jurídica a la administración pública, particularmente en cuanto a la actividad empresarial del Estado.

El primero de los ocho capítulos que conforman el libro está dedicado a la cuestión metodológica y está dominado por la afirmación en el sentido de que para la organización, planeación, proyección, realización, evaluación, investigación y estudio de la administración pública institucional se requiere de la utilización de diversos métodos, como el deductivo e inductivo, analítico y sintético, analógico, dialéctico, jurídico, sociológico, comparativo y sistemático, entre otros, a los cuales pasa revista Fernández Ruiz.

En el capítulo segundo, el autor recuerda los momentos estelares en la formación del Estado y de sus diversos enfoques y teorías explicativas, y con el capítulo tercero, dedicado al análisis del marco burocrático, se complementa la información previa para penetrar particularmente en el tema de la administración pública. Es de destacarse el planteamiento que Fernández Ruiz hace respecto del fenómeno burocrático mexicano, al que califica como complejo e incoherente, lo que se manifiesta en una desordenada y poco sistemática legislación tendente a regularlo. Al respecto, se recuerdan los orígenes coloniales del problema burocrático que se han ido agudizando hasta llegar a representar uno de los problemas más serios y delicados de la administración pública. Fernández Ruiz destaca los distintos esfuerzos que se han hecho en México para ir solucionando los graves y diversos problemas

burocráticos e insiste, con sobrada razón, en que mucho se ha hecho pero aún mucho más queda por hacer. Se pone asimismo de relieve que el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su correspondiente ley reglamentaria únicamente se aplican a los trabajadores de base del gobierno federal y de algunos organismos descentralizados, por lo que la mayoría de los empleados del sector público federal están fuera del ámbito personal de validez de la ley, sin que existan otros ordenamientos jurídicos adecuados para regular sistemáticamente y con precisión sus derechos y obligaciones.

El capítulo cuarto, que también aparece como preliminar al estudio del tema central del libro, está dedicado al análisis del marco institucional. El autor se pregunta por el significado de la "institución", exponiendo distintas tesis al respecto, como las de Maurice Hauriou, Marcel Prelot, Samuel Eisenstadt, Pablo Lucas Verdú, etcétera. En este apartado se define a las instituciones como "la conformación conductual y consuetudinaria de acuerdo con los principios reguladores de las relaciones de los individuos entre sí y de esos individuos con los grupos que la integran, así como de los grupos entre sí" (página 80). Refiriéndose a las instituciones políticas, el autor considera que el Estado mexicano está organizado con base en cuatro de esas instituciones que son: la república, la democracia, la representatividad y el federalismo; a explorar su significado dedica el autor el resto del espacio de este capítulo.

En el capítulo quinto, cuyo título es "El marco administrativo", se empieza por explicar el significado y consecuencias de las distintas formas de organización administrativa e inmediatamente pasa a explicar cómo es la administración pública centralizada en nuestro país. Fernández Ruiz explica sintéticamente las funciones, estructura y organización de cada una de las secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal. Este aparato informativo resulta de gran utilidad. Seguidamente, el autor anuncia cómo se halla organizada la administración pública descentralizada o paraestatal, a cuyo estudio, en lo particular, se refiere el resto de la obra.

El capítulo sexto es ya en lo particular el análisis de la empresa pública, término sobre el cual existen muchas dudas y ambigüedades, sin que ni la legislación ni la doctrina se hayan puesto de acuerdo al respecto de qué empresas deben considerarse como públicas.

El autor considera que este problema semántico se reduciría a su mínima expresión si todas las empresas en las que el Estado interviene, de uno u otro modo, se integraran en una sola clasificación válida para todas, que podría ser la de "empresa en mano pública".

De este modo, la empresa en mano pública estaría integrada por las

empresas públicas en sentido estricto y las empresas privadas, total o en su mayor parte propiedad del Estado o de personas públicas (página 179).

Fernández Ruiz considera, y creo que con justa razón, que el Estado realiza tres distintos tipos de actividades empresariales: prestación de servicios públicos, realización de actividades de interés público y actividades económicas simples. Para el desarrollo de estos tres distintos tipos de actividades, el Estado asume también formas organizativas distintas, que el propio autor clasifica de la siguiente forma:

- Empresa centralizada, que es aquella a través de la cual el Estado, en forma directa, mediante sus órganos de administración central, presta un servicio público, como puede ser el correo o el telégrafo.
- Empresa descentralizada, que como su mismo nombre lo dice, sus servicios y funciones se prestan a través de un órgano descentralizado como PEMEX, CFE, IMSS, Ferrocarriles Nacionales, por sólo mencionar a algunas de las muchísimas que existen.
- La empresa descentralizada se ejemplifica en organismos como “Servicios para la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano”, el Servicio de Transbordadores y “Boletrónico”, entre otros.
- La empresa de participación estatal surge cuando el Estado recurre a los moldes del derecho privado y social para estructurar a una empresa, y son los casos, en vía de ejemplo, de Teléfonos de México, S. A., Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V., Altos Hornos de México, S. A., Talleres Gráficos de la Nación, etcétera.
- Empresa bancaria, como Nacional Financiera, Banco de México, Banco de Comercio Exterior, etcétera.
- Empresa auxiliar de crédito, constituida por Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.
- Empresa de seguros, como Aseguradora Hidalgo, Mexicana, y Nacional Agrícola y Ganadera.
- Empresa de fianzas; tal es el caso de la Afianzadora Mexicana, S. A.
- Empresas en fideicomiso, como en el caso del Fideicomiso Bahía de Banderas, o de Cumbres de Llano Largo, por ejemplo.

Considera que no existe una adecuada sistematización de las diversas figuras jurídicas que el Estado asume para desarrollar su actividad empresarial y por ello, en el octavo y último capítulo del libro, que integra la parte propositiva del mismo, y por ello la más original e importante,

Fernández Ruiz presenta, a manera de proyecto, unas bases para la reestructuración del quehacer empresarial del Estado.

Expresa primeramente que se hace necesaria una legislación que determine con toda precisión el concepto legal de "empresa en mano pública" y prevea qué formas jurídicas puede utilizar el Estado para desarrollar su actividad de empresario, fijándose las características, procedimientos y modos de constitución en cada caso.

En cuanto a las formas jurídicas para la actividad empresarial del Estado, el autor cree que éstas deben ser del derecho público, dejándose así de recurrir a sustraer instituciones del derecho civil y mercantil que no pueden ser enteramente aplicables cuando es el Estado quien actúa como empresario. Considera que las formas que el Estado puede emplear para cumplir su función empresarial son las siguientes:

- El organismo descentralizado, cuya figura debiera reservarse para prestar un servicio público por el que se cobre una contraprestación en dinero, de forma que sea fuente generadora de ingresos para el Estado.
- El ente autónomo se utilizaría para la prestación de servicios públicos que aun cuando generaran ingresos éstos no fueran suficientes para cubrir sus costos y que por otra parte requirieran de un mayor grado de autonomía y agilidad para su funcionamiento, como sería el caso de la enseñanza pública superior.
- La sociedad pública unimembre sería una figura que se utilizaría para desarrollar las funciones que realizan las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, así como las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, que ahora están organizadas como sociedades anónimas.
- La sociedad pública se reservaría para conjuntar al Estado y/o personas públicas creadas por éste, que se destinarían a la prestación de servicios públicos, de actividades de interés público y actividades económicas simples.
- La sociedad pública mixta, que vendría a ser el equivalente de la empresa de participación estatal mayoritaria, pero ya no dentro de los moldes del derecho privado, sino dentro del derecho público. Este tipo de sociedad conjuntaría a una o varias personas públicas, con una o varias privadas.
- La empresa pública directa, que se realizaría por la administración central, en forma concentrada o desconcentrada y, por último,
- El fideicomiso público, en donde el fideicomitente y el fiduciario deben ser entes públicos, así como también deben ser públicos los

bienes fideicomitidos. Fernández Ruiz considera que el fideicomiso sólo debe utilizarse para atender las actividades empresariales no cubiertas por las formas antes propuestas. Asimismo, piensa que las figuras jurídicas del derecho privado deben reservarse solamente para la participación del Estado en forma minoritaria dentro de empresas privadas.

Si se me pidiera que en una palabra resumiera lo que a mí me ha dejado el libro reseñado, indudablemente utilizaría la palabra balance. Ante todo, la obra de Fernández Ruiz es una obra balanceada, equilibrada; y este balance se proyecta en distintas manifestaciones: *Primero*. Es una obra balanceada por su enfoque ya que recoge de una parte los planteamientos que la teoría y la doctrina han formulado sobre el tema, pero este marco doctrinal es completamente con una visión práctica, experimental, real, sobre las actividades empresariales del Estado en México. Esta doble perspectiva es difícil de lograr ya que requiere, por una parte, el desarrollo de un trabajo intelectual, de un trabajo de profunda investigación con rigor académico, y por la otra de una experiencia cotidiana, de una práctica continua en torno de los problemas que se investigan. De este modo, en su libro, el autor vuelca y muestra su doble actividad de investigador y docente, y de funcionario público. *El Estado empresario* es una investigación hecha desde afuera pero también desde dentro, por lo que asimismo es doblemente interesante.

Segundo. La obra es también balanceada por el método y el lenguaje que utiliza, que la hace igualmente accesible al estudioso del derecho, pero también para el de otras disciplinas sociales; es indispensable para el estudiante y útil para el profesor o el investigador; es una obra de consulta para el administrador, para el político, para el historiador. De este modo hay un balance y una generalidad entre los destinatarios del libro.

Tercero. La obra es balanceada por su contenido, pues el desarrollo sistemático del tema general permite al autor asomarse a subtemas que desarrolla con suficiente profundidad, pero sin desviarse de la trayectoria principal del trabajo. Es una obra balanceada en la utilización de la doctrina, pues igual usa la de autores mexicanos que extranjeros, antiguos, modernos y contemporáneos. Utiliza legislación y derecho comparado y lo complementa con apéndices informativos de una gran utilidad.

En resumen, diría que la obra reseñada viene a reforzar considerablemente un área de estudio que dentro del derecho administrativo y la administración pública de nuestro país había estado bastante descuidada.