

BIBLIOGRAFÍA

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México* 153

de las comunicaciones en el marco de todas las sociedades occidentales. Y, como es obvio, la más compleja, la más grande y la más rica de esas sociedades, es un buen espejo, un inmejorable espejo para ver allí reflejados los males que en todas nuestras sociedades latinoamericanas ocurren y activamente operan. De la mayor de esas sociedades hacia las otras, menores pero de estructura y conformación similares, las mismas fuerzas actúan.

Lo que en la gran fábrica de los Estados Unidos Bagdikian advierte y denuncia, se da asimismo entre nosotros, así sea por mera impregnación, por obvios enlaces que crea la interdependencia y, también, por obra de la reproducción de los mismos motivos causales.

En conclusión, la obra reseñada constituye un punto de referencia obligado, un hito imprescindible, que ocupará un lugar preponderante tanto en la materia específica de la ciencia de la comunicación como en el más amplio ámbito de los documentos de la realidad social.

Carmen GARCÍA MENDIETA

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.

1. Las empresas públicas cuentan ya con una copiosa literatura que se remonta aproximadamente desde los años treinta. No obstante, la materia ha sido abordada principalmente desde el punto de vista económico o de administración, dejando las interesantes interrogantes jurídicas en la indefinición.

Los problemas surgen desde el momento en que la descentralización administrativa, en la cual está inserta la empresa pública, abarca toda una gama heterogénea de organismos y actividades. En realidad, la descentralización es reconocida constitucionalmente hasta las reformas al artículo 20 constitucional de 1976,¹ al haber concluido el cincuentenario de su existencia formal.²

El libro de Carrillo Castro y García Ramírez satisface un necesario análisis jurídico de cuyas líneas se despuntan muchas interrogantes que requieren posteriores estudios.

¹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1983*, México, Porrúa, 1983.

² En 1925 se creó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, antecesora del ISSSTE, que inaugura la descentralización en México.

Las empresas públicas han cobrado especial importancia no sólo por representar el porcentaje más alto del presupuesto de egresos de la Federación, ni por contar con más de novecientas organizaciones, sino porque cualitativamente representan las expresiones más refinadas de la participación estatal en la economía, cuya consagración constitucional se efectuó en 1983 con el establecimiento de la rectoría del Estado en la economía.

Los autores aluden al hecho de que las empresas públicas constituyen un desarrollo de la función social de la propiedad. Efectivamente, la constante disyuntiva de la empresa pública como unidad económica de producción, por una parte, y como entidad pública que se legitima en tanto persigue el interés público, por la otra, tiene como consecuencia la apreciación de la función social de la propiedad.

No obstante las críticas, las empresas públicas son un fenómeno internacional que se ha impuesto como necesario, incluso en los países de corte liberal económico,³ lo que demuestra que su existencia ya superó las disquisiciones ideológicas sobre la participación del Estado en los fenómenos económicos.

Los autores parten del principio constitucional de la función social de la propiedad para enmarcar a la empresa pública. Aunque la Constitución hacía referencias indirectas a los departamentos administrativos y al sector descentralizado, fue hasta el 21 de abril de 1981 que, con la reforma al artículo 90 constitucional, se regularizó el fundamento constitucional de todos los sectores integrantes de la administración pública federal. Este ejemplo queda como muestra y causa de la vaguedad, indefinición y fortuidad de nuestra administración pública.

Por otra parte, las empresas de Estado⁴ se insertan no en el capitalismo de Estado, según Guido Menegazzi, sino en el de una economía mixta que, según el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, yo diría tripartita, pues confluyen tres sectores en su integración: el público, el privado y el social (con tutelaje del público). Las recientes reformas de marzo de 1983 otorgan al sector público la rectoría, con lo cual se le otorga una función coordinadora y negociadora preponderante.

2. Los autores otorgan al concepto de empresas públicas un contenido amplio que cubre organismos descentralizados, sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles y fideicomisos públicos. Su contenido es tan extenso, en consecuencia, que no pueden delinearse carac-

³ Según se desprende de las ponencia presentadas al Seminario Internacional sobre la Regulación de las Empresas Públicas, publicadas en *Anuario Jurídico*, México, vol. VIII, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

⁴ Cfr., Mantilla Molina, Roberto, "Empresas de Estado", *Estudios de derecho público*, México, FCE-UNAM.

terísticas comunes con claridad. En unos hay personalidad jurídica propia y en otros tan sólo son operaciones fiduciarias; en unos la participación de capital privado está permitida y en otros se encuentra por completo excluida; unos tienen formalmente fines de lucro y otros meramente económicos; unos se regulan por su propia legislación y otros atienden las disposiciones del derecho común.

No obstante, el problema no lo constituye la heterogeneidad en sí, sino la expresión clara de las causas para crear una empresa pública de tal o cual manera. Aunque el problema no es exclusivo de las empresas públicas, ni siquiera del sector público, esta heterogeneidad ha afectado seriamente a la administración pública desde 1917, con la creación de los departamentos administrativos que ya actualmente tienden a desaparecer, precisamente por contar con una estructura administrativa heredada desde 1821 que no ha podido adoptar criterios de adaptación a las nuevas instituciones administrativas.

Los objetivos de las empresas públicas son claros, sin importar la estructura administrativa que adopten, y consisten en llegar al término medio entre máxima rentabilidad y favorecer la producción y el consumo de los estratos sociales mayoritarios. Este objetivo, que se traduce en un abatimiento de los precios al público, ha sido cuestionado debido a que, al no poder cubrir costos de operación, la empresa pública necesita subsidios estatales. El comportamiento de las empresas privadas no es sustancialmente distinto, el precio que determina para sus productos se ve igualmente modificado por políticas de mercado o empresarial. La gran diferencia es que las empresas privadas no pueden llegar al momento en que, como las públicas, no alcancen a cubrir sus costos. No obstante, los grandes consorcios privados pueden, por razones monopólicas o tácticas, subvencionar a alguna de sus empresas filiales cuando éstas tengan que abatir los precios de sus productos.

Las fases históricas en que los autores dividen la evolución de las empresas públicas son muy ilustrativas: *a*) Fase del crecimiento coyuntural (1925-1946), *b*) Fase del establecimiento de mecanismos de control (1947-1958) y *c*) Fase de la creación de sistemas para la planeación y el control (1959-1982).

Durante la primera fase, las principales empresas públicas son creadas en forma de comisiones o de bancos nacionales. La figura de bancos nacionales es la primera en surgir (desde 1840), mientras que la de las comisiones es tomada de las correspondientes americanas, cuya precursora fue la Comisión de Comercio Interestatal (Interstate Commerce Commission), fundada en 1887.

La segunda fase se caracteriza por la realización de los primeros me-

canismos de control, llevados a cabo mediante las leyes para el control por parte del gobierno federal de los organismos centralizados y empresas de participación estatal. Estas leyes fueron las primeras en determinar las características de los organismos descentralizados: *a)* patrimonio integrado con fondos públicos, *b)* designación gubernamental de los directivos en los órganos de gobierno y *c)* realización de un servidor público.

La tercera fase, que parte de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, atestigua el fenómeno del énfasis en la planeación económica como instrumento estatal de participación y control. Los intentos anteriores de planeación, que se desarrollan a partir de 1948 con la Comisión de Inversiones, tienen limitaciones de falta de respaldo político o del mecanismo más efectivo de control que significa el presupuesto. Es hasta 1976 que, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que reúne, por primera vez, la planeación económica con el fenómeno presupuestario para implantar efectivamente los programas económicos. Dentro de esta fase, los mecanismos de control fueron reestructurados en la forma denominada como el "triángulo de la eficiencia", integrado por la Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Igualmente, en esta fase, se perfecciona un sistema nacional de planeación en base a tres instancias o niveles: *a)* el global, llevado a cabo por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; *b)* el sectorial, implantado por las llamadas cabezas de sector que han quedado organizadas mediante el acuerdo globalizador de acciones de reforma administrativa (*Diario Oficial* de 24 de abril de 1979), y *c)* el institucional, implantado por cada una de las empresas públicas.

Asimismo, los sistemas de control fueron depurados a través del sistema de control y seguimiento físico financiero del gasto público federal (COSEFF), de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976) que instituyó un sistema descentralizado de contabilidad y registro; de la Ley de Obras Públicas (*Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1980); de la Ley de Inspección de Adquisiciones (*Diario Oficial* de 6 de mayo de 1972), y de la Ley General de Bienes Nacionales (*Diario Oficial* de 8 de enero de 1982).

Actualmente, estos mecanismos tan especializados de control contrastan con la Ley de Control de las Empresas Públicas de 1970, que ha quedado rezagada con respecto a las últimas y sustanciales reformas ad-

ministrativas. Igualmente, toda esta parafernalia controladora resulta desproporcional a la regulación legal que fije la naturaleza y tipos del sector paraestatal. Este sector sigue siendo tan complejo que necesita una definición legal, a través de reglamentos de la Ley Orgánica de la Administración Pública, por ejemplo, que erradique la vaguedad en esta materia tan fundamental.

El presente libro ofrece estadísticas que permiten apreciar la trascendencia de la empresa pública en ventas, exportaciones, contribuciones tributarias y fuentes de empleo. Todo lo cual demuestra que las empresas públicas son un fenómeno económico y político de primera magnitud sobre las cuales los estudios jurídicos son escasos, pero que el libro de Carrillo Castro y García Ramírez representa un estupendo análisis interdisciplinario que seguramente se considerará precursor sobre la materia.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

CAUDILLO, Tomás, *Manual de procedimientos del Seguro Social e IN-FONAVIT*, México, Editorial PAC, 1983, 122 pp.

Con el afán de ilustrar una técnica efectiva de organización y de control de las cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social y de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el autor elabora "para las empresas", así lo declara, el presente manual informativo. En este sentido, el programa de la obra se divide en dos grandes apartados: uno dedicado a los trabajadores y el Seguro Social, y el otro, a la situación de las empresas con la misma institución. El trabajo se integra, finalmente, con un apéndice de actuaciones prácticas que pretende redondear el material.

En el primer apartado describe Caudillo las principales actuaciones que debe realizar todo sujeto de aseguramiento y las prestaciones capitales que le corresponden. Explica, entonces, cómo se tramita el número de filiación, cómo se debe operar la reinscripción de los trabajadores, cómo obtener la credencial de identificación y los avisos que deben presentarse al Instituto Mexicano del Seguro Social si hay cambio de domicilio. Apunta, con claridad, cómo debe realizarse el registro de los asegurados y de sus beneficiarios en la clínica correspondiente, amén de la forma en que deben requerirse los servicios de atención médica y urgencias.