

## BIBLIOGRAFÍA

- Francisco Javier OSORNIO CORRES      CARRILLO CASTRO, Alejandro y  
GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las em-  
presas públicas en México...* 344

vedad cuando los socios que la integran son extranjeros a quienes el país les deniega la nacionalidad o cuando, en caso de guerra, la entidad nacional está integrada por individuos enemigos del país.

En la legislación española sobre inversiones extranjeras (decreto de 31 de octubre de 1974) se consideran extranjeras las sociedades constituidas en España, cuando son controladas por extranjeros.

El autor opina que las personas morales deben tener nacionalidad.

*Capacidad.* Según la teoría orgánica o de la realidad las considera dotadas, en su estado natural, prejurídico, de los mismos atributos que el hombre. Pueden, según esta teoría, disfrutar de la misma capacidad que las personas físicas y ser responsables de sus actos.

Difiere de ello la teoría de la ficción, que las asimila a los incapaces, debiendo actuar sólo por medio de representantes.

Ambas doctrinas parten del supuesto que las personas morales tienen los mismos atributos que el individuo, quedando excluido sólo el estado civil, por razones obvias.

La duda en materia de responsabilidad surge cuando el representante de la persona moral, actuando en su carácter de tal, ejecuta un acto ilícito. Se pregunta el autor: ¿debe condenarse al representante personalmente?

Se refiere también el autor a la denominada "autonomía de las personas jurídicas", que debe ser planteada sobre una doble perspectiva: "como la potestad autoorganizadora y autonormativa o como la separación patrimonial que comporta".

Termina este trabajo con un estudio sobre algunas funciones específicas de la personificación, tales como: el derecho de asociación, el registro de la personalidad jurídica y se refiere someramente a las fundaciones.

Lisandro CRUZ PONCE

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Angel Porrúa, 1983, 239 pp.

La regulación jurídica de la empresa pública en México reviste una importancia capital en el desarrollo de la administración pública del país, así como en la evolución de nuestro derecho administrativo.

Por empresa pública entendemos el término con el que se describe genéricamente al conjunto de entidades que integran la administración

pública paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

A través de la empresa pública, el Estado mexicano materializa gran parte de sus responsabilidades, en cuanto a su función de rector del desarrollo nacional y, específicamente, su intervención directa en la economía. También por ese medio, el Estado desarrolla las actividades estratégicas que, de manera exclusiva, le reserva la Constitución y desarrolla las actividades prioritarias que considera deben quedar bajo su control o, por lo menos, contar con su participación directa.

De esta manera, el Estado explota los bienes de dominio exclusivo de la federación, administra bienes de dominio nacional, presta los más importantes servicios públicos que reclama la comunidad y, en general, realiza aquellas actividades económicas, asistenciales y sociales que representan un interés colectivo de importancia.

*Las empresas públicas en México*, de Carrillo Castro y García Ramírez, es una de las obras más recientes sobre el tema y que refleja, además de la calidad académica y técnica de dos buenos juristas, el conocimiento de la materia, resultado de su participación en esta importante rama de la administración pública federal.

El libro, prologado por Francisco Labastida Ochoa, consta de seis capítulos y un epílogo. En el primer capítulo podemos encontrar la presentación de los elementos conceptuales más importantes sobre la empresa pública, que permiten ubicar el tema en su aspecto político, en su función como parte de la estructura estatal, en su significado jurídico y en sus mecanismos de evaluación. Asimismo se encuentran explicadas nociones generales sobre el órgano de gobierno y sobre las relaciones de la empresa pública con el desarrollo tecnológico y con el comercio internacional.

En el segundo capítulo se presenta una descripción general de la evolución histórica de la empresa pública, que inicia desde los antecedentes coloniales y llega hasta fines de la administración 1970-1976. Cabe destacar que, en este recuento histórico, los autores proponen una periodización de la evolución histórica de la empresa pública en tres grandes etapas:

La primera, a la que designan de crecimiento coyuntural del sector paraestatal mexicano, cubre el periodo 1925-1946. En realidad, a pesar de que efectivamente podemos encontrar algunos antecedentes de empresas con participación estatal —sobre todo durante el periodo colonial— no es sino hasta que se inicia la etapa institucional de nuestro país cuando verdaderamente se puede hablar del desarrollo de un sec-

tor paraestatal. En este primer lapso las decisiones de crear empresas o de participar en ellas, son tomadas por el Estado de manera casuística, como una respuesta de la administración a necesidades urgentes, a cambios imprevistos o a la ágil adaptación del aparato administrativo a los cambios coyunturales en el terreno industrial, económico, social y asistencial. No existió, en consecuencia, una política previamente determinada que fijara criterios para determinar los propósitos y las circunstancias que justificaran el ensanchamiento del sector paraestatal.

La segunda etapa, en la que se inicia el establecimiento de mecanismos de control y que abarca el periodo 1947-1958, se caracteriza por el establecimiento de procedimientos e instancias de control de un conjunto de entidades que, a pesar de ser todavía un número reducido, desarrollan actividades fundamentales, tanto para el Estado como para el interés social. Nos referimos a entidades como el Banco de México, Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Durante este lapso se publica la primera Ley para el control, por parte del gobierno federal de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, asimismo se crea la Comisión Nacional de Inversiones que habría de evolucionar hasta convertirse en la nueva Secretaría de la Presidencia, cuya creación dispuso la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 1958, misma que se ubica en la tercera etapa de este proceso evolutivo.

Finalmente, los autores identifican una tercera etapa, de creación de sistemas para la planeación y el control, que dividen, a su vez, en dos subperiodos: el primero de planeación ligada a los ingresos, en un modelo centralizado (1959-1976); el segundo lo denominan de planeación y control ligados a los objetivos de los programas de Gobierno, en un modelo descentralizado o sectorial, que se inicia a partir de 1977.

En este periodo se observa, efectivamente, un proceso de evolución de los principios y estructuras de organización administrativos muy dinámico y se obtienen, en consecuencia, importantes avances y realizaciones.

Sin embargo, no coincidimos con los autores en el sentido de señalar que en el primer subperiodo existiera un proceso de planeación. No obstante, es importante reconocer que la literatura oficial (verbigracia la exposición de motivos de la Ley de Planeación) indica que la planeación, en México, cuenta con antecedentes desde la publicación de la Ley sobre Planeación de julio de 1930.

Por otra parte, efectivamente, a partir de 1958, con la creación de la Secretaría de la Presidencia, como responsable de la programación de la inversión pública, culmina una etapa de búsqueda y ensayos de me-

canismos e instancias que cumplieran eficazmente con esta importante misión.

Sin embargo, es importante recordar que la Ley sobre Planeación General de la República no dispone el establecimiento de un sistema o procedimiento para planear el desarrollo del país y ni siquiera de un sistema similar o equivalente. La Ley ordena el levantamiento de un plano de la república, a través del cual se pudiera contar con información suficiente y necesaria para identificar el inventario de los recursos naturales del país, ubicándolos en su dimensión y valor, como una base fundamental de administración del país, pero sin contar con la idea de producir un plan que concentrara las necesidades nacionales, los recursos del país y las acciones sociales necesarias para resolver dichas demandas.

Existen efectivamente, poco después, dos auténticos instrumentos de planeación: el Primer Plan Sexenal (1934-1940) y el Segundo Plan Sexenal (1940-1946), mismos que, desde luego, no tenían ninguna relación con la Ley sobre Planeación General de la República, como lo demuestra el hecho de que ni siquiera fueron elaborados por la administración pública. Fueron instrumentos que elaboró primero el PNR y luego el PRM, como un instrumento programático que deberían considerar sus candidatos a la Presidencia de la República (Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho) durante el ejercicio de su encargo.

El primero de estos planes tuvo un nivel de cumplimiento bastante aceptado, mientras que el segundo se abandonó, prácticamente, desde el inicio del periodo que comprendía, en razón de que la Segunda Guerra Mundial produjo alteraciones sustanciales en los supuestos económicos que respaldaban al Plan. A partir de entonces, la idea de la planeación fue abandonada totalmente por la administración pública mexicana hasta 1977, año en el que entraron en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Estos dos nuevos instrumentos legislativos introdujeron el sistema del presupuesto por programas, vinculando, bajo la supervisión de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, la administración presupuestal del Estado a los objetivos, metas y políticas de acción autorizadas por el presidente de la República, mediante los correspondientes planes y programas de desarrollo.

Lo que se hizo de 1958 a 1976, en términos generales, no fue sino una programación fragmentaria (sectorial o regional) de parte de la inversión pública, especialmente de los recursos provenientes de préstamos

contratados con la banca internacional de desarrollo. Programación que de ninguna manera se puede identificar con la planeación global, integral y de mediano plazo del desarrollo económico y social que se ensayó en la segunda mitad de la década de los treinta y que se retoma a partir de la segunda mitad de la década de los setenta.

El capítulo tercero contiene una relación de la evolución de esta segunda etapa de la planeación en México, vinculando, desde luego, su importancia con la evolución de la regulación jurídica del sector paraestatal.

Durante esta época se introduce el innovador sistema de relacionar a las entidades paraestatales con el Ejecutivo federal, a través de los titulares de sus dependencias que, para estos efectos, fungirán como coordinadores de sector. Con tal propósito, se determinó la agrupación de entidades paraestatales, por sectores definidos, afines al ámbito competencial de la dependencia coordinadora.

A través del sistema de presupuesto por programas se vincula a la planeación con la operación, presupuestación, programación y evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En el capítulo cuarto se subraya la importancia económica del sector paraestatal, describiendo, en términos generales, el peso global y sectorial de la empresa pública en la economía nacional. Este análisis resulta de verdadera importancia para comprender el alcance de la intervención del Estado en la economía, el impacto que su acción produce en la promoción del desarrollo nacional y, en general, la importancia que para la sociedad reviste, el que el sector paraestatal opere con eficacia y honestidad.

El capítulo quinto se ocupa de analizar con cierto detalle el significado y alcance de las normas de mayor importancia que participan en la regulación y control de la empresa pública. Se analizan las tres distintas versiones que tuvo la Ley para el control, por parte del gobierno federal de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, las innovaciones introducidas por la Ley Orgánica de la administración pública federal; y otras leyes en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público; deuda pública; adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la administración pública; bienes nacionales, obras públicas; por mencionar sólo algunas de las de mayor trascendencia.

Finalmente, el capítulo sexto está dedicado a la presentación de una serie de reflexiones acerca de las perspectivas de desarrollo del sector

paraestatal, en lo que se refiere a su regulación jurídica, y a su función de palanca del desarrollo nacional.

En esta sección del análisis se resumen algunos de los principales problemas que ha presentado la administración de la empresa pública, subrayándose la necesidad de establecer criterios claros para la evaluación de la empresa pública, distinguiendo aquellas que pueden o deben tener una operación superavitaria, aquellas que deben lograr el equilibrio financiero y las que buscan un fin de servicio social por lo que necesariamente deben presentar déficit financieros en su operación. En general, los autores se pronuncian por establecer mecanismos de evaluación y control más ágiles y eficaces que no entorpezcan el desarrollo normal de la operación de la empresa. Propósitos que, de alguna manera, fueron considerados al elaborar la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pero que, sin embargo, no lograrán materializarse.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

DÍAZ VÁZQUEZ, Julio A., *Cuba y el CAME*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1985, 119 pp.

Ante el reto del subdesarrollo, los países de este tipo se encuentran ante varias alternativas de desarrollo. El caso de Cuba, país subdesarrollado con un sistema económico-social diferente, constituye un ejemplo singular de uno de los intentos para lograr el desarrollo por la vía de la integración socialista.

El libro que reseñamos pretende dar un basamento científico a la idea de que "sin integración no hay desarrollo" (p. 2).

La obra da la oportunidad de ampliar la visión y conocimiento de la problemática integracionista de Cuba con las economías de los demás países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y en lo fundamental con la Unión Soviética y, además, ofrece una panorámica del tema, que abarca los aspectos bilaterales y multilaterales.

El acercamiento e igualación del nivel económico de desarrollo de los países miembros del CAME, a juicio del autor, es una de las principales tareas del proceso de integración económica de los países socialistas. También la igualación de los niveles económicos constituye una importante condición objetiva para la realización efectiva de la propia integración.