

I. Antecedentes Históricos de la Empresa Pública Industrial. Introducción de la Problemática Teórica y Empírica de un Estudio Organizacional de su Funcionamiento Interno.	17
1. Antecedentes históricos de la empresa pública industrial. Primeras observaciones.	18
2. Problemática teórica y empírica de un estudio organizacional de las empresas públicas industriales.	30

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EMPRESA PUBLICA INDUSTRIAL. INTRODUCCION DE LA PROBLEMÁTICA TEORICA Y EMPIRICA DE UN ESTUDIO ORGANIZACIONAL DE SU FUNCIONAMIENTO INTERNO

En noviembre de 1978, el gobierno mexicano patrocinó la IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y de dos empresas estatales: Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Las más de 120 ponencias que en dicha ocasión presentaron administradores, funcionarios públicos y profesores universitarios procedentes de los Estados Unidos y de distintos países de Europa y de América Latina, fueron debatidas en tres mesas de trabajo, cada una de ellas relacionadas con las siguientes temáticas: "El Estado y las empresas públicas", "Las empresas públicas y el desarrollo nacional" y "Las empresas públicas y las empresas privadas". De estas ponencias y de las discusiones que se suscitaron, parece necesario extraer una primera conclusión particularmente significativa en términos de los propósitos teóricos y prácticos de esta investigación. Nos referimos a la manifiesta importancia que, tanto los responsables gubernamentales como los científicos sociales, atribuyeron a la problemática administrativa de las empresas estatales en general y, muy en particular, a la de las empresas públicas de carácter más industrial.¹

Sin embargo, de la misma manera que conviene evidenciar esa preocupación común en torno a la cual convergió el interés de los funcionarios públicos y los estu-

¹ La importancia de la Asamblea mencionada dio lugar a que *La Revista Latinoamericana de Administración Pública* editara, en 1980, sus números 8, 9, 10 y 11, agrupados en dos volúmenes que contienen 63 de las principales ponencias que se presentaron.

diosos de lo social, pensamos que es igualmente provechoso recuperar la insistencia de algunos ponentes orientada a subrayar la estrechez explicativa de la gran mayoría de los enfoques teóricos de carácter macrosocial, que en función de sus correspondientes perspectivas pretendían haber contribuido a esclarecer el fenómeno de las empresas públicas industriales, de manera que se pudiera abordar el estudio posterior de su organización interna.² Pues bien, tres años después, el panorama conceptual sobre el tema en cuestión sigue siendo desalentador, hecho que debe preocupar a un país como México, que ha sentido su reciente desarrollo económico en un modelo denominado de "economía mixta", según el cual se confiere un rol fundamental a la acción directa del Estado y al consecuente sector de unidades de producción bajo su directa responsabilidad.

1. Antecedentes Históricos de la Empresa Pública Industrial. Primeras Observaciones

Con el doble objetivo de resaltar la importancia cuantitativa y cualitativa de las manufactureras estatales y de delinear los elementos más generales de sus condiciones históricas de surgimiento, consideramos oportuno recurrir a tres estudios que analizan los acontecimientos más relevantes de la administración pública federal del México postrevolucionario. En ellos, sus autores se dieron a la tarea de reseñar el desarrollo de las empresas públicas de los últimos 50 años y de clasificarlas con base en sus objetivos de carácter no necesariamente industrial.³ En lo relacionado con el aspecto cuantitativo del fenómeno, tales estudios muestran que, a partir de 1920, el incremento del número de las empresas públicas en general⁴ rebasó las pautas de

² En este primer capítulo tendremos oportunidad de detallar esa insuficiencia de estudios teóricos que limitan una aproximación mecánica, de índole organizacional, en torno al análisis de las empresas públicas industriales. Por el momento, contentémonos con señalar que la falta de una teorización adecuada sobre el tema en cuestión ha sido puesta de manifiesto por varios autores, entre quienes destacan Armando Arancibia y Wilson Peres. Véanse Armando Arancibia y Wilson Peres, 1979, pp. 13-44.

³ Nos referimos a las tres obras de consulta en las que participó Alejandro Carrillo Castro, como autor, en dos de ellas y como compilador, en la tercera. Véanse Alejandro Carrillo Castro, 1975, 1980, y Gloria Brasdefer y colaboradores, 1976.

⁴ Con el propósito de clarificar nuestra exposición, conviene precisar que una empresa estatal no es necesariamente industrial. En ese sentido, adoptaremos en este primer capítulo una definición legal de empresa pública, la cual permite agrupar a todas aquellas entidades de la administración paraestatal que "se caracterizan por poseer personalidad jurídica y patrimonios propios, que son propiedad total o parcial del Gobierno Federal y que tienen como objeto alguna actividad de producción o de distribución de bienes o servicios o en las que el Estado tiene facultades para intervenir en sus decisiones fundamentales". En consecuencia, una empresa pública será industrial cuando sus actividades se relacionen, en algún momento, con la producción. Para mayores detalles pueden consultarse a José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, 1978, p. 168.

un simple crecimiento lineal y aproximó aquellas que caracterizan los desarrollos de índole exponencial. Es así como, al agrupar los organismos descentralizados junto con las empresas de participación estatal,⁵ se observa que 10 instituciones de ese tipo fueron creadas en los años veinte; 45, en los treinta; 101, en los cuarenta; 101, en los cincuenta; 132, en los sesenta; y 105, en tan sólo los cuatro primeros años de la década de los setentas. En síntesis, para 1974 el sector de las empresas públicas contaba con un total de 496 instituciones descentralizadas y de participación estatal, de las cuales 256 ejercían directamente actividades industriales, comerciales o pesqueras.⁶ De la misma manera, importa precisar que las empresas públicas en su conjunto sumaron, en ese mismo año de 1974, activos por más de 271 mil millones de pesos, ocuparon a 618 089 trabajadores y arrojaron ingresos por más de 132 mil millones de pesos. Además, contribuyeron con el 10 u 11 por ciento de los ingresos tributarios que percibe el Gobierno Federal y participaron con un poco menos del 11 por ciento en el producto nacional bruto.⁷

Para proporcionar otras cifras que, como las del párrafo anterior, reflejen el crecimiento del sector paraestatal durante los últimos años de la década pasada, conviene señalar que aún restan por realizarse investigaciones que acusen directamente el reciente desarrollo de las empresas públicas, en general, y de las industriales, en particular. En espera de esos estudios, por el momento basta remitirse a los anuarios estadísticos que completan los informes presidenciales para dar por sentado que el ritmo del incremento de dichas empresas no varió considerablemente, a pesar de

5 Entenderemos por organismos descentralizados a las entidades de la administración paraestatal cuyos recursos deben ser aportados parcial o totalmente por el Gobierno Federal o por algún otro ente paraestatal. Además de poseer autonomía técnica, tienen autonomía orgánica, lo que las independiza de la administración central, salvo en lo concerniente a la vigilancia y a los nombramientos de los responsables. Véanse, para mayores detalles, José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, 1978, p. 171.

Por su parte, las empresas de participación estatal, independientemente de la forma jurídica que adopten, son entidades de la administración paraestatal en cuyas acciones o capital social participa el Gobierno Federal u otros entes paraestatales, separada o conjuntamente. Si es con más del 50 por ciento las empresas son de participación estatal mayoritaria; si es con menos del 50 por ciento, pero con más del 25 por ciento, las empresas son de participación estatal minoritaria. Igualmente, consúltense José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, 1978, p. 168.

De lo anterior debe quedar entendido que los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal no son necesariamente empresas públicas industriales.

6 Véase Gloria Brasdefer y colaboradores, 1976, p. 16, y Alejandro Carrillo Castro, 1980, pp. 211-214.

De la misma manera puede consultarse un reciente artículo de Elia Marúm Espinosa publicado durante el primer cuatrimestre de 1981. Véase Elia Marúm Espinosa, 1981, pp. 81-117.

7 La importancia económica de las empresas públicas es mayor si se comprende que el monto de los activos y de los ingresos señalados sólo corresponde a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal sujetas a control. Para mayores detalles consúltense Gloria Brasdefer y colaboradores, 1976, pp. 31-33, y Alejandro Carrillo Castro, 1980, pp. 213-217.

que su número sufrió una disminución en 1979.⁸ Es así como, al agrupar una vez más los organismos descentralizados con las empresas de participación estatal, se deduce que del gasto ejercido por el sector público en 1975, a tales instituciones les fue asignado el 49.98 por ciento del total; en 1976, el 50.65 por ciento; en 1977, el 51.39 por ciento, y en 1978, el 52.84 por ciento.⁹

Sin embargo, es necesario comprender por encima de los datos agregados anteriores que la importancia de las empresas públicas industriales no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa; esto último, en la medida en que el giro fabril de dichas empresas singulariza, definitivamente, las actividades del Estado mexicano con respecto a las funciones más limitadas que se atribuyen las esferas públicas de otros países capitalistas. Por ello, frente al interés por el estudio de los sectores estatales de Estados Unidos, el Reino Unido o Brasil —que en 1974 contribuyeron con el 15 por ciento, el 25 por ciento y el 32.2 por ciento en el producto interno bruto de sus respectivas economías nacionales—, el sector estatal mexicano que durante ese mismo año sólo participó con el 11 por ciento merece particular atención si se toman en consideración dos hechos relacionados con el examen más específico de sus empresas públicas de carácter industrial.¹⁰ Por un lado, que la intervención directa del Estado en la economía no sólo se observa en las áreas clásicas de las finanzas, el comercio o el bienestar social, sino que además y de manera creciente durante los últimos años, en la industria. Por otro lado, que la mencionada actividad fabril del Estado mexicano ha rebasado los sectores tradicionales de los energéticos, las comunicaciones o los transportes,¹¹ incurriendo así en sectores definitivamente industriales de índole por demás diversa y sin temor aparente de enfrentarse con empresas privadas.

Sobre ese último particular, conviene hacer memoria de un reciente artículo, en el que sus autores afirman precisamente que, a diferencia de otros países, las funcio-

⁸ En 1979, el número de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal se redujo respecto de 1978. Véase Elia Marúm Espinosa, 1981, p. 104.

⁹ Los porcentajes proporcionados fueron calculados a partir de los datos contenidos en el Anexo 1, estadístico-histórico, del cuarto informe de gobierno. Véase el Anexo 1, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1980, p. 82.

¹⁰ Datos más precisos que dan una idea general de la magnitud de los sectores estatales de 14 países capitalistas y socialistas por igual, pueden encontrarse en un artículo de William G. Shepherd publicado por el Banco de México. Se incluyen, por ejemplo, estadísticas económicas del Japón, Francia, Suiza, Unión Soviética, Polonia, etc. Véase William G. Shepherd, 1973, p. 11.

¹¹ Es obvio que al considerar que los sectores de las comunicaciones y de los transportes representan actividades industriales bajo la responsabilidad del Estado, no nos estamos refiriendo al aspecto de los *servicios* que proporcionan esos sectores, sino al de su *creación inicial*, que sí es de índole industrial, particularmente el de su construcción física.

Estamos conscientes de que esta interpretación puede confundir a lectores economistas más familiarizados con la administración pública; sin embargo, el contenido del segundo capítulo explicará la necesidad que nos llevó a adoptarla, para posteriormente clarificarla y superarla.

nes del sector paraestatal mexicano se han tornado cada vez más manufactureras, por lo que en la actualidad el Estado contribuye con su presencia en casi todas las ramas de la actividad industrial.¹² Apoyados en datos de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional y del Banco de México, los investigadores proporcionan un cuadro que ilustra, ejemplarmente, la extrema diversificación de la intervención pública industrial que ya se observaba en 1972. Los datos indican que durante ese año el Estado mexicano participó en la elaboración de alimentos y bebidas con un 3.7 por ciento del total producido por la nación; en la fabricación de textiles, con un 1.3 por ciento; en la confección de calzado y prendas de vestir, con un 0.3 por ciento; en la industria de la madera y del caucho, con un 2.1 por ciento; en la producción del papel y de sus productos, con un 5.74 por ciento; en la industria química, del caucho y de las materias plásticas, con un 6.8 por ciento; en la extracción, refinación y química del petróleo, con un 61.6 por ciento; en la fabricación de productos de minerales no metálicos, con un 0.3 por ciento; en la industria metálica básica, con un 20.2 por ciento, y en la fabricación y reparación de productos metálicos, con un 14.45 por ciento.¹³

Por último, otra de las razones que también subrayan la urgencia de emprender estudios en torno a las empresas públicas industriales, se relaciona con la incuestionable organicidad de sus procesos de surgimiento y reproducción, los cuales, amén de responder a una toma de conciencia del rol del Estado por parte de sus responsables directos, seguramente se encuentran determinados por condicionantes adicionales de índole histórico-estructural, que conviene despejar para lograr un mejor entendimiento de la realidad mexicana y de su esfera pública. Al respecto, señalemos que existe una amplia bibliografía de reseñas más o menos detalladas sobre la progresiva consolidación del sector manufacturero paraestatal,¹⁴ empero, más allá de precisar su contenido, por el momento sólo nos interesan propósitos descriptivos, con base en los cuales consideramos lícito afirmar que son dos los periodos que caracterizan la historia del desarrollo de las empresas públicas industriales postrevolucionarias. El primero, que abarca los años comprendidos entre 1917 y 1940,

¹² Nos referimos a un trabajo de René Villarreal y Rocío R. de Villarreal, en donde los autores intentan demostrar que las empresas públicas de los países en desarrollo, y en particular las industriales, pueden y deben ser consideradas como verdaderos instrumentos de política económica. Véanse René Villarreal y Rocío R. de Villarreal, 1978, pp. 213-245.

¹³ Véanse René Villarreal y Rocío R. de Villarreal, 1978, p. 222.

¹⁴ Independientemente de los ya mencionados Alejandro Carrillo Castro y Gloria Brasdefer, muchos otros autores han contribuido a recapitular las diferentes etapas de la consolidación del sector público paraestatal, poniendo particular énfasis en las empresas de carácter netamente industrial. De entre ellos, véanse Galvin Blair, 1964; Douglas Bennet y Kennet Sharpe, 1979, pp. 29-72; Rolando Cordera, 1979, pp. 101-124, y Juan Felipe Leal, 1980.

Para los lectores más interesados en este tema, recomendamos recurrir a la bibliografía que sobre las empresas públicas y el Estado mexicano presentaron José Ayala Espino y Jorge Ruiz Dueñas en el primer cuatrimestre de 1981. Véanse José Ayala Espino, 1981, pp. 193-208, y Jorge Ruiz Dueñas, 1981(b), pp. 209-218.

representa el momento en que el Estado mexicano contribuyó a sentar las bases generales que impulsaron el surgimiento de una sociedad capitalista: por un lado, fomentando la creación de instituciones públicas financieras, comerciales y de bienestar social; y por el otro, impulsando la aparición de empresas más relacionadas con la industria, cuyo objetivo consistió en garantizar una infraestructura material mínima en los sectores de los energéticos, las comunicaciones y los transportes. Durante el segundo periodo, que se inicia en 1941 y se extiende hasta nuestros días, el Estado conservó su papel de protector pasivo y activo del capitalismo al reforzar las tareas de las instituciones descritas; sin embargo, es un hecho que sumó a sus funciones económicas de apoyo al sistema otras aún muy poco analizadas, que se manifiestan en el número cada vez más creciente de esas manufactureras estatales que parecen competir con las privadas en casi todas las ramas de la actividad industrial.

En ese sentido, conviene ilustrar rápidamente las aseveraciones del párrafo anterior; para ello hay que recordar que las empresas públicas del México contemporáneo surgieron inmediatamente después del movimiento armado, en un intento del Estado mexicano por reorganizar la economía nacional en materia de políticas fiscal y monetaria. Sin embargo, la gran crisis económica por la que atravesó el mundo capitalista de la época y la ausencia en el país de un liderazgo político auténticamente legítimo, explican la relativa lentitud del intervencionismo público que hubo entre 1917 y 1934. Como se indicó, durante ese periodo apenas se crearon 18 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de los cuales la mayoría se aglomeró en el sector de las finanzas y muy pocos en el de las obras de infraestructura material básica. Cabe destacar la fundación del Banco de México, S.A., en 1925; la del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A., en 1926; la de la Nacional Financiera, S.A., en 1933, y la del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., también en 1933. En lo relacionado con las actividades públicas más industriales bajo la responsabilidad del Estado, mencionemos las fundaciones de la Comisión Nacional de Irrigación, en 1925 y la Comisión Nacional de Caminos, en ese mismo año.¹⁵

Una vez que la crisis económica de 1929 se conjuró y que el país recuperó su tranquilidad política merced a la intervención del general Plutarco Elías Calles, los seis años de la administración del Presidente Cárdenas se caracterizaron por una participación muy activa del Estado en la economía, orientada, como se dijo, fundamentalmente a establecer las bases definitivas que allanaron el camino del futuro desarrollo capitalista de la nación. Al respecto, es necesario precisar que la nueva coyuntura histórica-estructural se articuló con una conscientización por parte de las autoridades públicas acerca del papel fundamental que debía asumir el Estado como rector de la economía nacional. Fue así como, al asumir la presidencia de México,

¹⁵ Véanse Gloria Brasdefer, 1976, pp. 17-20; Juan Felipe Leal, 1980, pp. 91-94, y Alejandro Carrillo Castro, 1980, pp. 209-210.

Cárdenas no vaciló en afirmar que era “fundamental ver el problema económico (del país) en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de las partes con las otras (...). Sólo el Estado (añadió) tiene un interés general y, por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez más frecuente y cada vez más de fondo”.¹⁶ Esta declaración, que denuncia un divorcio definitivo respecto de la concepción neoclásica del Estado gendarme o administrador, dio origen a la conformación progresiva de una mística que habría de caracterizar la ideología oficial de los años venideros, según la cual la actividad pública se juzgaría “por encima” de la civil o estaría encaminada a “arbitrar” los distintos intereses particulares en conflicto.

Pues bien, en relación con el giro de los 39 organismos o empresas de participación estatal creadas durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas conviene señalar —antes de iniciar la presentación de los de carácter más industrial— que la labor pública se dirigió primero a consolidar y reforzar las instituciones financieras oficiales que habían empezado a reproducirse en los años anteriores, con base en las cuales el Estado emprendió más adelante tareas fabriles. De esa manera, conviene precisar que fue en 1935 cuando el Banco de México, S.A. logró finalmente asegurar el monopolio en la emisión de papel moneda y con ello afianzar el control sobre los bancos comerciales que le permitía ejercer su legislación;¹⁷ igualmente, es oportuno notar la fundación del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. en 1937; y la del Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S.A. en ese mismo año. A estas instituciones financieras, se sumaron otras de índole comercial y las muy importantes de bienestar social, que también habrían de anteceder o acompañar a las futuras actividades industriales del Estado. Así, importa consignar la creación de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., en 1936; la de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., en 1937 (hoy Compañía Nacional de Subsistencias Populares), y por último, la del Instituto Politécnico Nacional, en 1936: centro educativo que garantizaría la adecuada formación técnica de los jóvenes profesionistas responsables del desarrollo venidero del país.

Expuesto lo anterior, toca mencionar la fundación de las principales empresas públicas constituidas durante los años comprendidos entre 1934 y 1940, cuyas actividades más relacionadas con la industria se concentraron casi exclusivamente en los sectores de los energéticos, las comunicaciones y los transportes. En ese sentido, es útil recordar que la consolidación de la Nacional Financiera, S.A. como banco de desarrollo, permitió a las autoridades públicas marcar los primeros pasos de lo que llegaría a constituir una política eminentemente nacionalista en lo concerniente a la producción de energéticos. Fue así como en 1937, ante la Asamblea General de la mencionada institución de crédito, se consignó la adquisición de seis compañías

¹⁶ Citado por Rolando Cordera, 1979, p. 109.

¹⁷ Véanse D. Brother y Leopoldo Solís, 1967, p. 21; también citados por Rolando Cordera, 1979, p. 111.

eléctricas para que en el futuro, y a través de la recién fundada Comisión Federal de Electricidad, se proporcionara el correspondiente servicio. De la misma manera, cabe mencionar la intransigencia cada vez mayor de las compañías extranjeras que controlaban la extracción y la explotación del petróleo —nacionalizadas en 1938— que dieron lugar a la creación de Petróleos Mexicanos. Por último, conviene recordar que en 1937 el Estado inició su penetración en el sector de los transportes, cuando expropió la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México y con ello logró asegurar la administración del servicio. Se buscaba que el Sindicato de los Trabajadores Ferrocarrileros de la República se hiciera directamente responsable de la gestión de su empresa; pero, tres años más tarde, se moderaron los objetivos iniciales y se fundó la Administración de los Ferrocarriles que hoy se conoce con el nombre de Ferrocarriles Nacionales de México.¹⁸

Concluida la administración del Presidente Cárdenas, México inicia otro periodo de su historia, que la mayoría de los analistas concuerdan en diferenciar del inmediatamente anterior.¹⁹ Para ello, señalan que si durante los años treinta no se logró perfilar en el país ningún sector de la incipiente burguesía nacional que pudiera formular un proyecto orgánico de clase, por el contrario, a partir de la década de los cuarenta, la nación emprende un desarrollo contradictorio dirigido por fracciones de capital ya bien definidas y de intereses contrapuestos: nos referimos, por un lado, a las reforzadas burguesías locales que pudieron o supieron aprovechar las obras materiales de infraestructura creadas durante el cardenismo; y por el otro, a aquellas burguesías internacionales que desde mediados de los años cincuenta, irrumpieron en la escena mexicana cuando culminó el conflicto bélico en Corea. Pues bien, en términos de los objetivos esencialmente descriptivos de este primer capítulo, conviene señalar que esta nueva coyuntura histórico-estructural coincidió con el surgimiento de otra fase en la historia de las empresas públicas industriales que, de la misma manera, importa insertar en la también diferente política del Estado en lo referente a su intervencionismo económico. Al respecto, tres son las tendencias que caracterizarán la participación estatal en la economía a partir de la presidencia del general Avila Camacho: en primer lugar, la creciente importancia de su magnitud, medida por el monto cada vez más considerable de la inversión pública; en segundo lugar, el incremento desproporcional de los gastos asignados a partidas productivas frente al consecuente decremento de las expensas no productivas y, en tercer lugar, la progresiva diversificación de la inversión productiva, más allá de los sectores clásicos, como es el de los energéticos.

¹⁸ Véanse Gloria Brasdefer, 1976, pp. 17-20; Juan Felipe Leal, 1980, pp. 94-96, y Alejandro Carrillo Castro, 1975, pp. 83-86.

¹⁹ Al respecto, tuvimos oportunidad de estudiar los acontecimientos histórico-estructurales que pusieron fin a la política "populista" cardenista en un artículo que publicamos en 1976. En ese sentido, las consultas bibliográficas que efectuamos nos autorizaron a proponer una periodización que, más precisamente, señala al año 1938 como momento crucial del desarrollo histórico mexicano. Véanse Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz y Marco Antonio Michel Díaz, 1976, pp. 31-51.

En efecto, recalculando los distintos gastos en términos de los precios de 1960, el Banco de México señala que en 1940 la inversión pública sumó 2 148.15 millones de pesos; en 1950, 6 185.19 millones; en 1960, 8 376.13 millones; en 1970, 22 890.72 millones, y en 1975, 40 512.47 millones.²⁰ En síntesis, se observa que en 35 años la inversión pública se incrementó más de 18 veces, considerando obviamente precios actualizados. Asimismo, la mencionada fuente permite desglosar la inversión en partidas cuyo destino se dirigió directamente a la producción, frente a aquellas que no cumplieron el mismo objetivo. Adoptando esta última clasificación se tiene que en 1940 la inversión productiva estatal representó el 25 por ciento del total asignado; en 1950, el 25 por ciento; en 1960, el 47 por ciento; en 1970, el 50 por ciento, y en 1975, el 54 por ciento.²¹ Además de subrayar el constante incremento de la inversión pública productiva durante los últimos años, los datos anteriores permiten comprobar que el lapso comprendido entre 1965 y 1975 representa el momento en que los gastos productivos del Estado alcanzaron y rebasaron los no productivos. Por último, datos referentes a la diversificación de la inversión productiva del Estado pueden desprenderse de un informe proporcionado por la entonces Secretaría de la Presidencia, en donde se agruparon estadísticas del sector público industrial correspondientes al periodo 1940-1954, y se tuvo la precaución de aislar aquellas netamente relacionadas con las manufactureras de las vinculadas con los sectores de los energéticos, las comunicaciones o los transportes. En primer lugar, se desprende que la inversión pública en las manufactureras sólo se consigna a partir de 1944; en tanto que, por ejemplo, la de los energéticos se inicia en 1938. En segundo lugar, se permite comprobar el dinamismo inmediato de esta nueva partida industrial, puesto que para 1945 sólo representó el 0.3 por ciento de la inversión pública total, y para 1952, el 4.4 por ciento; así, después de actualizar esos gastos con base en los precios de 1960, se tendría que la inversión en materia de diversificación industrial se multiplicó más de 20 veces en esos primeros 17 años.²²

Con base en lo anterior no debe sorprender que la política estatal postcardenista, en lo relacionado con la nueva creación de empresas públicas industriales, haya

²⁰ Estos datos fueron proporcionados por el Banco de México en su revista *Información Económica. Producto interno bruto y gasto. Cuaderno 1960-1977* y fueron reproducidos por Rolando Cordera, 1979, p. 121.

²¹ La distinción entre partidas productivas y no productivas la propuso Rolando Cordera, quien clasificó como inversión productiva la que se destina a los sectores agropecuarios, de los energéticos y de la industria; y como partidas no productivas, aquellas orientadas a los sectores de comunicaciones y transportes, hábitat, comercio y servicios. Posteriormente, con base en datos del Banco de México, construyó una gráfica que ilustra las variaciones porcentuales de los dos tipos de partidas para los últimos 50 años. Por nuestra parte, en torno a las pequeñas fluctuaciones que señalan una tendencia central, obtuvimos los porcentajes que producimos despejando dicha tendencia. Véase Rolando Cordera, 1979, p. 120.

²² Estos datos fueron obtenidos del informe *Inversión Pública Federal 1925-1963*, publicado por la ya desaparecida Secretaría de la Presidencia; igualmente fueron reproducidos por Rolando Cordera, 1979, pp. 122-123.

sufrido igualmente cambios como resultado de la ya distinta estrategia del intervencionismo económico del propio Estado. Al respecto, importa reiterar, en primer lugar, que los créditos cada vez más cuantiosos provenientes del exterior permitieron que el Estado consolidara y siguiera reforzando aquellas empresas públicas responsables de la implantación de una infraestructura material necesaria para garantizar un desarrollo capitalista armónico del país. Vale recordar la importante reestructuración que afectó a Petróleos Mexicanos en 1958 y que terminó vigorizando su estatuto de única institución responsable de la extracción y explotación del petróleo; también es oportuno mencionar la reorganización que, por esa época, vivió la Comisión Federal de Electricidad, a raíz de la cual adquirió una importancia de primer orden que facilitó la nacionalización definitiva del sector eléctrico en 1960.²³ Igualmente, cabe consignar los esfuerzos estatales encaminados a promover el desarrollo regional, a través de la creación de varias empresas en zonas apartadas del territorio nacional dadas a la tarea de industrializar, principalmente, las cuencas fluviales del país. Tal es el caso de las Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec, fundadas en 1947, y la del Grijalva, en 1951.²⁴ Sin embargo, lo que resulta realmente novedoso a partir de 1940 es el surgimiento, en un principio lento y después acelerado, de otras empresas públicas netamente manufactureras que el Estado ha adquirido o creado por diversas razones iniciales y que posteriormente conserva —a pesar de que sus actividades no conlleven a la fabricación de bienes infraestructurales básicos— y, por lo tanto, lo enfrenten a empresas de la iniciativa privada en terrenos que aparentemente no competen al sector público de una sociedad capitalista contemporánea.²⁵

²³ Véase Alejandro Carrillo Castro, 1975, pp. 86-95.

²⁴ Véase Juan Felipe Leal, 1980, p. 100.

²⁵ En el anexo 3 del volumen primero de *El perfil de México en 1980* se consigna la fecha de la creación de 165 empresas públicas que fueron fundadas entre los años de 1920 y 1969. Por nuestra parte, reproduciremos las manufactureras de Estado que no desarrollan actividades relacionadas con energéticos, comunicaciones, transporte, comercio, etc., pero que también serían de carácter industrial. En otras palabras, recapitularemos la fecha de creación de las empresas públicas que más denotan la creciente diversificación industrial del Estado.

1936: Chapas y Triplay, S.A.

1941: Cía. Industrial de Atenquique, S.A.

1942: Altos Hornos de México, S.A.; Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.; Cafés de Tapachula, S. de R.L. de C.V.

1943: Guanos y Fertilizantes de México, S.A.; Cobre de México, S.A.; Cía. Carbonífera Unida de Palua, S.A.

1944: Beneficios Mexicanos del Café, S. de R.L. de C.V.; Cía. Minera de Guadalupe, S.A.; Refrigeradora del Norte, S.A.; Eléctrica de Monclova, S.A.; Sosa Texcoco, S.A.

1945: Cía. Mexicana de Tubos, S.A.

1946: Ayotla Textil, S.A.

1947: Ingenio Independencia, S.A.; Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.

1949: Industria Petroquímica Nacional, S.A.

1950: Henequén del Pacífico, S.A. de C.V.

1951: Empacadora Ejidal, S.A. de C.V.; Diesel Nacional, S.A.; Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V.

Resulta útil repetir que muy pocas investigaciones han intentado resaltar la magnitud exclusiva y creciente de estas últimas manufactureras estatales dentro del contexto mayor de la economía nacional. Sucede, por un lado, que la gran mayoría de los analistas del sector académico centrados en el examen de las empresas públicas, no han juzgado conveniente clasificar las distintas instituciones que estudian con base en el género de las actividades de las mismas, por lo que las conclusiones de sus trabajos incluyen indistintamente la realidad de organismos del Estado dedicados a la industria, al comercio o a los servicios.²⁶ Por otro lado, las estadísticas oficiales agregan y desagregan información en términos de propósitos y criterios que no siempre coinciden con los objetivos de un investigador. Es así como ciertas empresas de carácter netamente industrial son ubicadas en los sectores comercial o de las comunicaciones y los transportes; en tanto que el sector industrial reúne, por igual, a aquellas empresas que promueven el desarrollo de bienes de infraestructura básica con las que más interesan en este párrafo, por desarrollar actividades fabriles de toda índole.²⁷ En ese sentido, consideramos que los lectores interesados en obtener una idea precisa de la progresiva diversificación industrial del Estado, podrían remitirse a analizar la marcada importancia que han adquirido en la actualidad las dos instituciones financieras que controlan alguna parte o la mayoría de las acciones de

1952: Maíz Industrializado, S.A.; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.; Cía. Minera La Florida de Musquiz, S.A.; Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.

1953: Ingenio Rosales, S.A.; Operadora de Textiles, S.A. de C.V.

1954: Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.

1955: Sales y Alcalis, S.A.

1956: Cía. Industrial de Ayotla, S.A.; Zincamex, S.A.

1957: La Perla, Minas de Fierro, S.A.

1958: Instituto Mexicano del Café.

1960: Minerales Monclova, S.A.; Tetraetilo de México, S.A.

1961: Siderúrgica Nacional, S.A.; Rehidratadora de Leche CONASUPO; Azucarera de la Chontalpa, S.A.

1963: Bicicletas Cóndor, S.A.; Hules Mexicanos, S.A.; Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.; Ingenio San Francisco el Naranjal, S.A.

1965: Comercial de Telas, S.A.

1967: Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V.; Industrial de Abastos.

1968: Alimentos Balanceados de México.

1969: Panificadora Conasupo, S.A.; Siderúrgica Las Truchas; Algodonera Comercial México, S.A., etc. Véase *El perfil de México* en 1980, 1970, vol. 1, pp. 192-199.

Sin embargo, importa reiterar que esta lista de 50 manufactureras públicas es tan sólo una pequeña muestra de las 250 empresas estatales que muestran la diversificación del intervencionismo industrial del Estado. Una lista completa de dichas empresas se puede encontrar en José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, 1978, pp. 175-204.

²⁶ Un ejemplo de lo anterior se encuentra en un artículo reciente de Fernando Jeannot orientado a esclarecer los procesos de formación de capital y financiamiento de las empresas estatales. Amén del interés por su lectura, es una lástima que el trabajo se apoye en la consideración de 10 empresas públicas, de las cuales 3 pertenecen al sector de los energéticos, 5 al de los transportes y 2 al del comercio. Véase Fernando Jeannot, 1981, p. 16.

²⁷ Según el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 1977, empresas tales como Industrias Conasupo, S.A. de C.V.; Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.; Maíz indus-

las manufactureras públicas responsables de dicha diversificación. Nos referimos a la ya mencionada Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) y a la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A. (SOMEX).

Como se recordará, NAFINSA fue fundada en 1934 con el fin de facilitar, desde su inicio, que el Estado canalizara institucionalmente los créditos dedicados a promover los proyectos de infraestructura clásica que asumen los sectores públicos de un gran número de países capitalistas, destinados a garantizar ellos mismos el adecuado funcionamiento de los sectores de energéticos, comunicaciones o transportes. Sin embargo, en diciembre de 1940, la institución de crédito sufrió una importante reorganización, de manera que también sirviera para una tarea más general: coadyuvar al desarrollo integral de la industrialización mexicana. La coyuntura internacional de la segunda guerra mundial y la escasez interna de capitales privados nacionales, permitieron que NAFINSA iniciara exitosamente la diversificación industrial del Estado, creando empresas encaminadas a sustituir importaciones cuantiosas que mermaban las finanzas públicas ante la necesidad creciente de contraer créditos en moneda extranjera. Es posible suponer que, durante esos primeros años de la administración del presidente Avila Camacho, la actividad de NAFINSA no rebasó límites por encima de sus nuevas funciones y que, por lo tanto, la iniciativa privada se mantuvo al margen de la penetración industrial del Estado; pero de hecho, para 1946 la institución proyectaba un intervencionismo público tal, que el entonces presidente Alemán Valdez se vio obligado a enmendar su ley orgánica para establecer que NAFINSA no debía intruermeterse en actividades que eran del dominio legítimo de la iniciativa privada, "además de contener una seguridad explícita de que la institución haría cualquier esfuerzo para obtener la cooperación privada en cualquier promoción que emprendiera y, antes de ofrecer el financiamiento, vería que los empresarios privados pusieran tanto capital como pudiera esperarse razonablemente bajo las circunstancias".²⁸ Pues bien, a pesar del voluntarismo del licenciado Alemán Valdez, debe observarse que la agudización de condiciones histórico-estructurales por establecer no hicieron sino acelerar la diversificación industrial de NAFINSA: si para 1945 la institución tenía injerencia en 35 corporaciones, para 1961 participaba en 535 empresas de todo tipo; en síntesis, la inversión de NAFINSA ha representado, desde 1950, entre un cuarto y un tercio del financiamiento total que el sistema bancario hace a la industria.²⁹

trializado Conasupo, S.A. de C.V., y Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. quedaron ubicadas en el "sector comercio" por su vínculo administrativo con CONASUPO. Algo similar sucedió con Construcciones Telefónicas Mexicanas, S.A. y Construcciones y Canalizaciones, S.A., que fueron ubicadas en el "sector de comunicaciones y transportes", por su relación con Teléfonos de México, S.A. Paralelamente, es de notar que en el mismo sector industrial se localizan Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad con empresas tales como Cabeza Acero Kikapoo, S.A. y Bliss and Laughlin Latinoamericana, S.A.

²⁸ Véase Calvin Blair, 1964, pp. 220-221, también citado por Douglas Bennet y Kennet Sharpe, 1979, p. 49.

²⁹ Véase Douglas Bennet y Kennet Sharpe, 1979, p. 46.

De entre las manufactureras públicas, en cuya fundación o reorganización ha participado NAFINSA, cabe hacer mención especial de Altos Hornos de México, S.A., Fundiciones de Hierro y Acero, S.A., Aceros Esmaltados, S.A., Máquinas-Herramientas, S.A. e Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V., que marcaron durante los años cuarenta el inicio de la participación del Estado en la industria pesada. También en esa década se ubica la emergencia del sector público en la fabricación de papel, cuando la institución financiera logró el control de la Compañía Industrial de Atenquique, S.A. Por último, vale recordar en los años cincuenta las creaciones realizadas por NAFINSA: Constructora Nacional de Ferrocarriles, S.A., Diesel Nacional, S.A. y Siderúrgica Nacional, S.A., empresas que permitieron integrar el Combinado Sahagún y confirieron al Estado influencia directa en la construcción de carros de ferrocarril y en la fabricación de autobuses, de automóviles y de sus partes.

Muchas otras empresas podrían citarse para ilustrar la heterogeneidad de la actividad financiera de NAFINSA, tanto para el periodo comprendido entre 1940 y 1960, como para los años posteriores. Sin embargo, la diversificación de la intervención del sector público en materia industrial resulta más obvia si se recuerda que, en 1962, el Estado se hizo cargo de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A., a la sazón el segundo banco de desarrollo manufacturero más grande del país. Fundada en 1941 por un inmigrante español, SOMEX pronto llegó a convertirse en una de las más importantes instituciones financieras de México: en 1962 participaba en aproximadamente 40 empresas. Sin embargo, el excesivo costo inmediato de determinadas inversiones riesgosas proyectadas a largo plazo, así como la ineficiencia de algunas de las firmas que componían su cartera, condujeron a la institución a un punto crítico cercano a la quiebra. Después de un periodo de inestabilidad, el Estado finalmente intervino y pasó a controlar un número importante de empresas, entre las que destacan: Aceros Esmaltados, S.A., Vehículos Automotores Mexicanos, S.A., Sosa Texcoco, S.A. y Manufacturera Mexicana de Automóviles, S.A.³⁰

En síntesis consideramos que —además de destacar el peso cada vez más considerable de las manufactureras públicas dentro de la economía nacional de los últimos años— esta breve introducción también permite extraer [otra conclusión relacionada con el fenómeno del intervencionismo del Estado mexicano en la industria] cuya importancia, en función de los propósitos teóricos y prácticos de esta investigación, quedará establecida en las siguientes páginas. [Nos referimos a la aparente heterogeneidad del mencionado intervencionismo que, seguramente, se encuentra en el origen de los dos tipos de empresa pública industrial que fueron distinguidos con la ayuda de criterios observacionales ciertamente no muy precisos. Mencionemos, por un lado, a las empresas estatales que hicieron su aparición poco tiempo después de la culminación del movimiento revolucionario y que, hoy en día, continúan reproduciéndose con el objetivo formal de garantizar la fabricación y la administración de los bienes infraestructurales básicos que aseguran un desarrollo capitalista en el

³⁰ Véase Douglas Bennet y Kennet Sharpe, 1979, pp. 51-52.

país. Por otro lado, citemos aquellas otras manufactureras públicas que iniciaron sus procesos de surgimiento y reproducción una vez concluida la administración del presidente Cárdenas, cuyos productos netamente fabriles han dejado de constituir bienes vinculados con los energéticos, las comunicaciones o los transportes, dando lugar a que dichas manufactureras parezcan enfrentarse a empresas de la iniciativa privada en áreas de actividad que no corresponderían a los Estados más intervencionistas de una formación social capitalista actual.

2. Problemática Teórica y Empírica de un Estudio Organizacional de las Empresas Públicas Industriales

Después de haber puesto el énfasis en la creciente importancia socioeconómica de las empresas públicas industriales, se comprende fácilmente que — durante la mencionada IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública— haya surgido una preocupación marcada por examinar la validez de los supuestos teóricos mayores de los trabajos más interesados en esclarecer la racionalidad que gobierna el funcionamiento interno de las manufactureras. Al respecto, cabe subrayar la insistencia de tres ponentes que participaron en la mesa intitulada "Las empresas públicas y las empresas privadas", en cuyos informes no vacilaron en plantear dos importantes señalamientos sobre este particular.³¹ En primer lugar, resaltaron atinadamente el divorcio cada vez más agudo de las dos corrientes de investigación que, de manera general, traducen enfoques unilaterales acerca de las empresas públicas de índole industrial: las unas, al desindividualizar la realidad de dichas instituciones y considerarlas, por lo tanto, como simples parámetros que responden mecánicamente a las políticas macroeconómicas de un Estado definido *a priori*; y las otras, al resaltar su autonomía de gestión frente a un aparato estatal que necesariamente también integran.³² En segundo lugar, en tér-

³¹ Nos referimos, principalmente, a las ponencias de Faquir Muhammad, 1980, y Eduardo García de Entrerría y Alejandro Nieto García, 1980.

³² Al respecto, recordemos que Muhammad plantea la necesidad de integrar los dos enfoques que observan la misma realidad de las empresas públicas industriales a través de dos diferentes puntos de vista: el que destaca el lugar de las empresas públicas como una de las muchas instituciones y modalidades de acción útiles para los dirigentes nacionales; y el que apunta el lugar de las empresas como una realidad autónoma en acción. Véase Faquir Muhammad, 1980, p. 497.

Por su parte, García de Entrerría y Nieto García formularon la necesidad de abordar el estudio de las empresas públicas industriales, articulando los enfoques muy distanciados de la administración pública y del análisis organizacional. Véanse Eduardo García de Entrerría y Alejandro Nieto García, 1980, pp. 513-515.

Sin embargo, fue Juan Jiménez Nieto quien en 1970 apuntó, por primera vez, la urgencia de que se complementaran los dos enfoques que hemos referido, los cuales parcializan la realidad de las instituciones públicas. Véase Juan Jiménez Nieto, 1970, pp. 31 y ss.; también citado en Alejandro Carrillo Castro, 1975, p. 44.

minos de los objetivos que nos proponemos, vale destacar que los mencionados ponentes también coincidieron en subrayar la carencia de estudios sobre los procesos de surgimiento y reproducción de las empresas públicas industriales, que respaldaran los pocos intentos por abordar el examen posterior de sus estructuras y procesos internos a partir de la perspectiva conocida con el nombre de *análisis organizacional*. Como es sabido, esta perspectiva ha sido exitosamente aplicada durante más de treinta años para entender y explicar el aspecto tecnicosocial de las organizaciones industriales; sin embargo, es un hecho que su consideración, en el caso de las manufactureras estatales, debe tomar en cuenta que las conclusiones del análisis organizacional han sido desprendidas de observaciones desarrolladas en otras latitudes y en empresas, la mayoría de las veces, privadas.³³

Con base en estos últimos señalamientos, brindaremos ya las indicaciones más generales de la problemática teórica y empírica que intentamos abordar en este trabajo. Para ello, consideramos que podríamos abreviar el contenido de dichas indicaciones si se entiende que nuestros esfuerzos cobran sentido cuando se insertan en los planteamientos formulados en el párrafo anterior; y más específicamente, si se comprende que esta investigación se dio a la tarea de articular el análisis organizacional dentro de una teoría del Estado y de su intervencionismo económico, con el fin de demostrar y verificar que el análisis organizacional puede efectivamente aplicarse para entender o explicar las estructuras y los procesos tecnicosociales de un tipo particular de empresas públicas industriales que logramos distinguir en lo teórico y en lo empírico. Siendo así, no dudamos que este trabajo pueda desconcertar a analistas del Estado poco interesados en el estudio específico de la realidad interna de las instituciones que lo conforman, y también pueda desubicar a los analistas de las organizaciones acostumbrados a un manejo irrestricto y mecánico de las conclusiones de su perspectiva intelectual. Sin embargo, confiamos en que a partir de la articulación que se propone, se contribuya a brindar una imagen menos unilateral y parcial de la racionalidad, las estructuras y los procesos organizacionales de las manufactureras públicas.

Asentado lo anterior, conviene dedicar el segundo apartado de este primer capítulo a exponer, con más detalle, algunos de los principales obstáculos teóricos y empíricos que enfrentamos durante esta investigación y que se debió superar con el propósito de cumplir el objetivo fundamental precisado en el último párrafo. En ese sentido, indiquemos que uno de los primeros interrogantes por resolver estableció la necesidad de examinar si el análisis organizacional contaba con un cuerpo coherente de principios teóricos que dieran cuenta de sus conclusiones más relevantes para, en un momento posterior, estudiar su compatibilidad con los supuestos

³³ Esta necesidad de resguardarse contra una aplicación irrestricta del análisis organizacional también ha sido destacada por los propios teóricos de esta perspectiva que, no sin serios problemas, ya han intentado su consideración en el caso de las manufactureras públicas de los países "en vías de desarrollo". Véanse Mohamed Badran y Bob Hinings, 1981, pp. 3-5.

mayores de una concepción del Estado que incorporara el fenómeno de su intervencionismo económico. Simple, en un principio, la pregunta planteó luego serios problemas, en la medida en que el análisis organizacional constituye una perspectiva de alcance medio, por demás heterogénea, que incorpora un número elevado de corrientes de pensamiento: citemos, por ejemplo, a las escuelas de los administradores científicos del trabajo, de los estudiosos de las relaciones humanas, de los interaccionistas, de los teóricos de las decisiones, de los discípulos contingentes, etc. Como es sabido, todas estas escuelas coinciden ciertamente en su interés por el estudio de las organizaciones; sin embargo discrepan en lo tocante a sus correspondientes aproximaciones metodológicas y a las unidades de análisis que privilegian cada una de ellas. Es así como el estructuralismo, el funcionalismo, el interaccionismo y el causalismo han sido aplicados periódicamente para analizar las organizaciones, de la misma manera que se ha puesto énfasis en examinar sucesivamente los ambientes que las circunscriben, los grupos sociales que las integran o, por último, los individuos aislados que se constituyen en sus miembros.³⁴

Pues bien, gran parte del contenido del tercer capítulo se fijó precisamente por objetivo dilucidar un denominador teórico único que conviniera a los propósitos de esta investigación y permitiera conferir cierta coherencia lógica común a las distintas corrientes de pensamiento presentes en el análisis organizacional. Para tal efecto, anticipemos que tuvimos la necesidad de recurrir a un examen cuidadoso de los escritos tempranos de Max Weber relacionados con el tema de la burocracia, puesto que las diversas escuelas de la perspectiva organizacional han surgido explícita o implícitamente de críticas, la mayoría de las veces infundadas, a dichos escritos. Señalemos, de manera más concreta, que se intentó despejar la unidad teórica buscada al demostrar que los estudiosos más relevantes de la perspectiva en cuestión siempre han coincidido en su afán último por detectar los factores organizacionales incongruentes en términos de una racionalidad burocrática, que han deseado preservar y a la cual Weber dio el nombre de acción social racional "con arreglo a fines sólo en los medios".³⁵ Como se detallará, este tipo de racionalidad confiere sentido y explica la acción social de agentes interactuantes que comparten valores comunes, con base en los cuales no cuestionan el fin último de su conducta, pues se limitan a determinar los medios más adecuados para alcanzar metas previamente determinadas e interiorizadas. El contexto, que exalta la eficacia y la eficiencia de la acción social conjunta, explica el marcado éxito que ha alcanzado el análisis organizacional en su ya larga historia por entender y opinar en torno de las estructuras y procesos tecnicosociales de aquellas empresas que, como las industriales privadas, pueden orientar unilateralmente sus actividades hacia la acumulación cada vez mayor de un capital propio.

³⁴ Para mayores detalles acerca de esta impresionante heterogeneidad del análisis organizacional, véase un reciente artículo por publicar de Viviane Márquez y Rainer Godau, 1980, pp. 2-29.

³⁵ Esta acción racional "con arreglo a fines sólo en los medios" articula la acción racional "con arreglo a fines" y a la acción racional "con arreglo a valores". Véase Max Weber, 1974, pp. 20-21.

Por el contrario, es un hecho que intentar servirse del análisis organizacional para dilucidar las estructuras y los procesos internos de las manufactureras estatales, plantea interrogantes muy serios cuyos lineamientos generales de solución es importante adelantar, con el propósito de introducir la segunda problemática que encaró esta investigación, cuando se vio en la necesidad de optar por una teoría del Estado y del intervencionismo económico de sus instituciones industriales y establecer, así, los fundamentos teóricos de sus respectivas racionalidades. Para ello, ejemplifiquemos la exposición volviendo al caso de los dos tipos de empresas públicas industriales distinguidas en el apartado anterior, en función de criterios tan sólo descriptivos, y concentrémonos primero en las manufactureras estatales —que hicieron su aparición poco tiempo después de la culminación del movimiento revolucionario—, en los sectores clásicos de energéticos, comunicaciones y transportes.

Al respecto, una observación apresurada de la operación de estas empresas induciría a pensar que el análisis organizacional puede, efectivamente, aplicarse para dar cuenta de su funcionamiento interno, en tanto que tales instituciones guiarían sus actividades en términos de una intención formal por generar una infraestructura material encaminada a fomentar un desarrollo capitalista armónico en el país. Sin embargo, el examen más detallado de los procesos de surgimiento y reproducción de estas empresas permitió establecer que sus miembros no logran integrar criterios nítidos que les permitan realmente orientar actividades, conforme lo supondría la acción social racional “con arreglo a fines sólo en los medios”, que validaría la aplicabilidad del análisis organizacional. Lo anterior se debe a que los objetivos formales de tales manufactureras difícilmente se cumplen y son incompatibles con cualquier intento —por parte de sus responsables— que conlleve a maximizar procesos internos de acumulación de capital. Indiquemos, de manera más concreta, que esclareceremos el contexto que explica la carencia de autonomía de gestión de tales instituciones responsables de garantizar una infraestructura capitalista, y veremos que sus metas reales se apartan de las formales, en función de coyunturas histórico-estructurales bien determinadas. Serían, pues, esas coyunturas y no los supuestos del análisis organizacional, los factores condicionantes de la racionalidad particular, las estructuras y los procesos tecnicosociales de las empresas estatales mencionadas en este párrafo.

En franco contraste con las anteriores, tendríamos a las manufactureras públicas que, a partir de la administración del presidente Avila Camacho, se dieron a la tarea de diversificar el intervencionismo económico del Estado en materia industrial y, como dijimos, a invadir áreas de actividad que les permitió enfrentarse con empresas de la iniciativa privada. Pues bien, en la medida en que logramos despejar los condicionantes histórico-estructurales, en función de los cuales dichas manufactureras determinan sus actividades organizacionales con la misma racionalidad que lo hacen las privadas —es decir, acumulando un capital propio y merced a una autonomía de gestión— nada nos impidió proceder más adelante a verificar que el análisis organizacional interpreta y explica adecuadamente sus estructuras y procesos internos. Para ello, más allá de la labor verificativa, señalemos que esta investigación se enfrentó

entonces a la tarea de establecer que el intervencionismo económico-industrial del Estado mexicano ha generado dos tipos de manufactureras públicas, cuyas características morfológicas muy generales ya anticipamos y que precisaremos en el segundo capítulo, cuando detallemos sus respectivos procesos de surgimiento y reproducción.

En ese sentido, al distinguir un tipo de empresas públicas acumuladoras auténticas de un capital propio, nuestra investigación logró delimitar la lógica de un sector de actividades públicas que confieren al Estado una marcada autonomía económica y política respecto de su tarea formal de representar el interés *general* de la sociedad. Esto último nos llevó tanto a encarar o a replantear las distintas aproximaciones teóricas acerca del Estado —que, la mayoría de las veces, sólo incorporan su problemática de manera periférica— así como a responder al sentido común más inmediato que, siempre temeroso del intervencionismo público cada vez mayor, no logra comprender que el Estado genere actividades propias y administre manufactureras tan eficaz y eficientemente como lo hace el sector privado.

En efecto, es bien sabido que, en lo vinculado con las denominadas teorías burguesas del Estado, los fenómenos relacionados del intervencionismo público y de las manufactureras estatales sólo se formulan como resultado de accidentes pasajeros del capitalismo, o bien en función de necesidades más constantes del sistema, que ven en la acción del Estado una fuente de salvación por demás idealista y normativa. Es así como, por un lado, al poner énfasis en las ventajas de la libre competencia, el enfoque neoclásico sólo considera justificada la participación estatal directa en la industria, cuando se dé la posibilidad del surgimiento de un monopolio privado y, por lo tanto, puedan peligrar las condiciones de competencia perfecta de un mercado que se desea libre. Al restringir la actividad manufacturera gubernamental en términos de tareas correctivas que sólo importa aplicar en sectores desviantes de la economía nacional, la citada escuela neoclásica desprecia definitivamente el estudio de la empresa pública industrial. Por otro lado, el muy conocido enfoque de la demanda efectiva —que importa vincular con la llamada revolución keynesiana— ciertamente recupera con un poco más de detalle la problemática del intervencionismo económico del Estado, al reconocer la incapacidad del capitalismo *laissez-faire* para salir por sí mismo de sus constantes crisis; sin embargo, importa señalar que la participación gubernamental sólo se concibe, entonces, en el corto plazo y como destinada a paliar dichas crisis, por lo que se llega a la mencionada concepción normativa e idealista del Estado. Recordemos que esta escuela considera que el aparato estatal debe abandonar sus funciones de administrador y guardián del sistema capitalista e impulsar, así, la actividad económica privada a través del gasto público, vale decir: de la inversión y del consumo públicos. Esto último posiblemente explique la presencia de manufactureras estatales en los sectores de energéticos, comunicaciones y transportes, las cuales operan con criterios que no guardan parentesco alguno con los que norman el funcionamiento de las empresas privadas; empero, es un hecho que la escuela keynesiana poco dice de las manufactureras públicas que, por el contrario, se ubican en ramas muy diversas de la actividad industrial y se enfren-

tan a las privadas, sin preocuparse por reactivar parámetros económicos a nivel nacional.³⁶

A su vez, las denominadas "teorías marxistas" del Estado, ofrecen ciertamente la ventaja de descansar en una concepción histórico-materialista que resguarda contra todo peligro tendente a deificar la actividad estatal, por lo que decidimos adoptarlas como punto de referencia para deslindar los procesos de surgimiento y reproducción de los dos tipos de empresa pública industrial que estudiamos. Sin embargo, tendremos oportunidad de volver a subrayar que, por el momento, sólo muy pocos investigadores de esta perspectiva han abordado el examen del intervencionismo del sector público en el capitalismo contemporáneo, puesto que la gran mayoría de ellos ha centrado la atención en la crítica ideológica del Estado burgués, en su superación revolucionaria o en el examen de su génesis histórica. Veremos que los pocos estudios interesados en el tema que nos ocupa se apoyan tanto en supuestos exageradamente mecánicos que remiten la actividad económica estatal al voluntarismo de una clase o fracción de clase hegemónica; o bien en una pretendida autonomía del Estado que, por falta de precisión teórica, ha llegado a representar un *cajón* en donde se ubican todas las políticas del Estado que no logran relacionarse mecánicamente con los intereses de la mencionada clase o fracción de clase dominante.³⁷

Reiteremos finalmente que, al identificar un tipo particular de manufactureras estatales que no podrían ser distinguidas de las privadas, con base en sus objetivos inmediatos de acumulación de capital ni en términos de sus procesos y estructuras organizacionales, esta investigación pretende también enfrentarse a aquellos sectores sociales interesados en sembrar la idea de una pretendida e inevitable *burocratización* o incapacidad administrativa de las empresas públicas, para de esa manera contribuir a frenar la presencia creciente del Estado en la economía y, sobre todo, en la industria de transformación. Como es sabido, los representantes de esos sectores sociales invitan siempre a generalizar la falta de eficacia y eficiencia organizacionales de las manufactureras públicas, al adoptar criterios propios de las empresas que acumulan capital y al sugerir que, con base en tales criterios, sólo se evalúen las instituciones industriales del Estado que se ubican en los sectores de energéticos, comunicaciones o transportes. Al respecto, no sólo demostramos que estas últimas empresas estatales no pueden operar como lo hacen las privadas, sino que, además, estableceremos el mal que harían al sistema capitalista si siguieran tal ejemplo.³⁸

³⁶ Un resumen detallado de las aportaciones de estos dos enfoques —el neoclásico y el keynesiano— en lo concerniente a las empresas públicas industriales puede encontrarse en dos recientes artículos, en los que sus autores destacan, precisamente, la carencia de una teorización adecuada acerca de este tema. Véanse Armando Arancibia y Wilson Peres, 1979, pp. 18-33, y Elia Marúm Espinosa, 1981, pp. 81-85.

³⁷ Nos referimos a las dos corrientes que han sido, respectivamente, la *instrumentalista clasista del Estado* y la *estructuralista*, las cuales no detallamos en este lugar debido a que constituyen el punto de partida de la exposición del segundo capítulo.

³⁸ En ese sentido, nuestra investigación también podría contribuir a arrojar cierta luz en torno

Pues bien, después de haber despejado la unidad teórica implícita en las distintas corrientes del análisis organizacional, y una vez que se delinearón los elementos más generales de una concepción del Estado capitalista adecuada a nuestros propósitos, se planteó entonces un tercer problema teórico: articular los dos enfoques con el propósito de reconfirmar la coexistencia de los dos tipos de manufactureras estatales ya mencionadas, aunque en esta ocasión a la luz de una perspectiva organizacional enriquecida por elementos teóricos cualitativos que permitieran precisar la racionalidad de aquel único género de empresas públicas industriales, cuyos procesos y estructuras internas pueden ser examinados por las corrientes de pensamiento más connotadas de la mencionada perspectiva. Señalemos que, para efectuar dicha articulación, se centró primero la atención en el caso de las manufactureras privadas y se propuso identificar la racionalidad "con arreglo a fines sólo en los medios", que gobernaría su funcionamiento organizacional, con la vocación unilateral de las mismas instituciones relacionadas con su firme propósito por optimizar la acumulación de un capital propio. En ese sentido, se precisó que la razón de ser del intervencionismo económico del Estado y de uno de los dos tipos de manufactureras públicas distinguidas, consiste en reproducir las condiciones de existencia del capitalismo que, contrariamente al dogma liberal, no pueden fabricar las unidades privadas de producción con base en su propia racionalidad. Sin embargo, más allá de esa aseveración ya muy consabida, indiquemos que esta investigación pretende haber establecido la contradicción que, en primera instancia, condiciona ese intervencionismo formal, de cuyo análisis detallado se detectó la génesis de otro tipo de intervencionismo relacionado con el surgimiento de nuevas empresas estatales, que curiosamente asumen la misma racionalidad que las privadas, por lo que el análisis organizacional puede interpretar sus estructuras y procesos internos.³⁹

Advirtamos, asimismo, que con el propósito de trascender el nivel exclusivamente deductivo de la gran mayoría de los estudios centrados en el examen del Estado y de sus instituciones, esta investigación encaró también la tarea empírica de verificar, con el mayor rigor posible, que el análisis organizacional podía efectivamente ser de gran utilidad para entender y explicar el funcionamiento interno tecnicosocial del mencionado tipo de manufactureras estatales, cuyas labores se desenvuelven en ramas por demás diversas de la actividad industrial, sin buscar con ello reproducir una infraestructura capitalista en el país. Más allá del interés práctico que pudiera representar esta comprobación para determinadas autoridades públicas, por nuestra

al problema, aún no resuelto, de la eficacia y la eficiencia de las empresas públicas. Véase Jorge Ruiz Dueñas, 1981(a), pp. 131-138.

Al respecto, José Francisco Ruiz Massieu es categórico cuando afirma que "carecemos de metodologías para evaluar a las empresas públicas y los conceptos eficiencia, eficacia, productividad, rentabilidad, carecen de contenido unívoco y universal". Véase José Francisco Ruiz Massieu, 1981, p. 122.

³⁹ Señalemos, en ese sentido, que nuestra contribución teórica no se refiere tanto al esclarecimiento de la contradicción que determina el intervencionismo del Estado, sino más bien a su estudio detallado dentro del contexto histórico-estructural específico del México postrevolucionario.

parte comprendamos que su establecimiento adquiere una importancia fundamental en la medida que constituye una primera verificación empírica de la existencia de ese sector de actividades estatales dotadas de una racionalidad propia, similar a la que se atribuye a las unidades particulares de producción. Pues bien, señalemos que para llevar a cabo la citada verificación, se optó por comparar la realidad organizacional de dos muestras de manufactureras: la primera, compuesta por empresas privadas; y la segunda, integrada por empresas públicas cuyos objetivos no traducían una intención explícita por contribuir a fomentar las bases materiales de un capitalismo a nivel nacional. Merced a dicho estudio comparativo, buscamos demostrar que las estructuras y los procesos organizacionales de las manufactureras examinadas no dependían del régimen legal de las mismas, es decir, de su carácter público o privado. En otras palabras: contrariamente al sentido común más generalizado, no todas las empresas industriales del Estado manifiestan estructuraciones y procesos organizacionales desvinculados de la racionalidad eficientista que caracteriza la gestión de las empresas privadas.

Sin embargo, precisemos que la investigación empírica y su interpretación posterior plantearon la necesidad de desarrollar una cuidadosa discusión teórica centrada en las conclusiones más relevantes del análisis organizacional, vinculadas, más directamente, con el examen del funcionamiento interno de las instituciones de indole industrial. Lo anterior, con el doble propósito de determinar los niveles de análisis y las variables que permitieron equiparar las empresas públicas y privadas que decidimos cotejar; así como de determinar las propiedades generales de dichas manufactureras, que fue necesario controlar para emprender su estudio comparativo sin sesgo alguno. Así, por ejemplo, indiquemos que se vio la necesidad de manipular el tamaño de las empresas para, de esa manera, asegurar su adecuada variabilidad y poder analizar la centralización o concentración del poder decisional en su interior, ya que, por otras razones, ciertos autores advierten que en las manufactureras de mayor tamaño se tiende precisamente a agudizar la concentración de poder en la cúspide de sus jerarquías. Pues bien, dedicamos parte del tercer capítulo a efectuar esa discusión teórica, en tanto que los dos capítulos siguientes fueron consagrados: el cuarto, a exponer las consideraciones metodológicas que facilitaron el desarrollo de la investigación empírica, y el quinto, a explicitar los resultados de los análisis estadísticos efectuados sobre la información recolectada.

También conviene anticipar, en relación con la labor empírica de esta investigación, que la muestra global de las manufactureras encuestadas constó de 10 empresas privadas y 14 públicas; estas últimas fueron obviamente seleccionadas entre aquellas instituciones industriales del Estado que, de acuerdo con nuestras reflexiones teóricas, orientaban sus actividades organizacionales y de reproducción a nivel económico, con la misma racionalidad que caracterizaría el funcionamiento técnico-social de las unidades de producción en manos de particulares. Pues bien, la recolección de los datos se llevó a cabo en el año 1979; en cada manufacturera fueron entrevistados el Director General y los responsables de los Departamentos de Finanzas, Comercialización, Producción e Innovación. A los diferentes encuestados se les aplicó, como veremos, un extenso cuestionario de más de dos horas de duración, compuesto por 140 indicadores relacionados con 15 variables que permitieron com-

parar las estructuras y los procesos organizacionales de las empresas analizadas. Posteriormente, la información se codificó y fue tratada en una máquina Bourroughs 6700, con base en los programas estadísticos contenidos en el *Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales*.⁴⁰

Creemos conveniente señalar, con el propósito de concluir este primer capítulo de índole histórico-introductoria, que la lógica de exposición adoptada en ese informe de ninguna manera corresponde con la lógica en uso de la investigación que lo ampara. Con ello, posiblemente logremos transmitir con mayor claridad nuestras ideas; sin embargo, ocultaremos la multiplicidad de problemas que tuvimos necesidad de enfrentar, y cuya dinámica particular nos indujo a *viajar* continuamente entre el dato y la teoría. Como el lector se habrá percatado, precisemos que el plan del informe se ajusta a los clásicos requerimientos de una exposición hipotético-verificativa, que inicia con el planteamiento de un marco teórico, continúa con la formulación de hipótesis de trabajo y culmina con su verificación.

Repitamos, así, que en el próximo capítulo, cuyo contenido interesará más a los estudiosos del Estado, nos propusimos llevar a cabo una revisión crítica de las teorías más recientes del intervencionismo económico estatal; lo anterior, con el propósito de despejar la contradicción que determina el mencionado intervencionismo, la cual, conjuntamente con las condiciones histórico-estructurales particulares del desarrollo mexicano, explica los procesos de surgimiento y reproducción de los dos tipos de empresas públicas industriales mencionados. Posteriormente, en el tercer capítulo, que convendrá más a los analistas de las organizaciones, nos dimos a la tarea de articular el análisis organizacional dentro de la concepción del Estado que adoptamos finalmente. Con ello, perseguimos dos objetivos: por un lado, el de delinear la esencia de la racionalidad que gobierna las actividades de las manufacturadoras públicas acumuladoras auténticas de un capital propio; y por el otro, el de despejar las dos hipótesis más generales que permitieron comparar las estructuras y los procesos organizacionales de las 14 empresas públicas industriales de ese tipo y de las 10 privadas. Más adelante, en el cuarto capítulo, de carácter técnico-metodológico, nos ocupamos de definir y de plantear la operacionalización de las distintas variables independientes, de control y dependientes que permitieron recolectar la información de la investigación empírica que reseña este informe. Con base en dichas consideraciones, en el quinto capítulo nos fijamos por objetivo interpretar los diferentes análisis estadísticos que operamos sobre la información obtenida, gracias a los cuales consideramos haber establecido el carácter eminentemente eficientista de la racionalidad, las estructuras y los procesos organizacionales de un tipo particular de empresas públicas industriales, cuya génesis conviene ubicar en aquel sector de actividades estatales dotadas de una autonomía económica y política que tendremos oportunidad de examinar ampliamente.

⁴⁰ El mencionado *Paquete Estadístico para la Ciencias Sociales* fue publicado, por primera vez, en 1970 y reeditado en 1975. En la bibliografía de este informe se le localizará por sus autores, entre quienes destacan, Norman H. Nie, Jean G. Jenkins y Dale H. Bent. Véanse Norman H. Nie y colaboradores, 1975.