UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA, ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA, PRESENTA EL ALUMNO GUSTAVO FELIX FLORES

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

1. INTRODUCCION 1

2. LA EMPRESA PUBLICA EN EL ESTADO CAPITALISTA 9

2.1. La Intervención del Estado en la Economía

2.2. El Crecimiento del Sector Público

2.3. El Sector Público en la Producción: La Empresa Pública

2.3.1. Concepciones acerca de su origen

2.3.2. Sus funciones y objetivos

2.3.3. La actividad empresarial del Estado

3. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO 62

3.1. Caracterización del Desarrollo Económico

3.2. Obstáculos al Desarrollo Económico

3.3. Participación del Sector Público

3.3.1. Estabilización socio-política

3.3.2. Regulación y protección

3.3.3. Contribución a la acumulación de capital

3.3.4. Planeación de la economía

3.4. Un Medio: Las Empresas Públicas

3.4.1. En los países desarrollados

3.4.2. En los países subdesarrollados

4. INGRESOS PUBLICOS 105

4.1. Generalidades

4.2. Importancia de los Ingresos Públicos

4.3. Análisis de las Fuentes de Ingresos Públicos

4.3.1. Tributación

4.3.2. Precios y tarifas

4.3.3. Endeudamiento público

4.4. Integración del Sistema de Ingreso Público

4.5. La Política Fiscal

5. EL FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS 150

5.1. Organización del Subsector Empresarial del Estado

5.1.1. Advertencia preliminar

5.1.2. Tipos de organización

5.1.3. Control sobre la actividad empresarial

5.2. Fuentes de Financiamiento

5.2.1. Aportaciones del Estado

5.2.2. Precios y tarifas

5.2.3. Venta de acciones, venta de bonos y los empréstitos

5.3. Integración del Financiamiento

5.4. Rentabilidad y Eficiencia

5.5. Disyuntiva General: Capitalización del Sector Privado o del Sector Público

6. CONCLUSIONES 201

CAPITULO 1

I N T R O D U C C I O N

Dentro del campo de estudio de la administración pública, uno de los temas de mayor interés y controversia, es el de la actividad del Estado en el sistema económico. Ese interés se incrementa cuando dicha actividad se observa a partir de la creación y operación de empresas públicas, cuya existencia parece contradecir la naturaleza privada del sistema.

El Estado al convertirse en empresario, pretende subordinar el interés particular al interés de la colectividad (1). La satisfacción de las necesidades colectivas, constituye así, el fin declarado de las empresas públicas. El cumplimiento efectivo de este fin, origina una contracción en el área de influencia económica del sector privado. No es difícil apreciar entonces, una contraposición entre el crecimiento del subsector empresarial del Estado y la mayor participación de las empresas privadas en la economía.

La mencionada contraposición no se ha manifestado, sin embargo, en la experiencia económica de los países capitalistas. Así lo indican, los intentos de un Estado empresario empeñado en desvanecer los efectos dañinos --

---

(1) Katzarov, Konstantin. Teoría de la Nacionalización. El Estado y la Propiedad. México, D.F., Instituto de Derecho Comparado, UNAM, 1963, pág. 21.

ocasionados por las crisis del capitalismo; sus esfuerzos por fortalecer la actividad privada dentro del aparato productivo; además, sus acciones encauzadas a evitar la generación de conflictos socio-económicos en el seno social, también convergen en ese sentido.

Destaca así, la creación de empresas públicas destinadas a regular, proteger, fomentar y complementar la actividad económica privada. El Estado interviene para contrarrestar el poder monopólico ilimitado. Corrige cualquier otra desviación del sistema de mercado que pudiera afectar el equilibrio de la estructura social. Invierte en renglones estratégicos de apoyo general a la producción. Establece mecanismos proteccionistas a efecto de favorecer la comercialización de los productos internos. Incursiona en campos poco atractivos al capital de lucro. Absorbe también, aquellas actividades que, por diversas razones, abandona el sector privado, pero cuyo desarrollo reviste algún interés para la estabilidad social.

Por todo lo anterior, sobresale la importancia de la participación del Estado para el desarrollo económico. Este hecho lo corrobora la creciente cantidad de recursos sociales desviados hacia las actividades del sector público.

El análisis de las fuentes de ingresos de dicho sector, hace posible advertir la gran influencia del Estado en la economía. Los efectos producidos por el uso alternativo de cada fuente, así lo sugieren. Además, cuando se las considera dentro de la perspectiva sistémica, aparecen efectos adiciona

les relacionados con el monto total de recursos separados del uso privado.

El costo social de extraer esos recursos, se obtiene al aplicar el "principio del presupuesto". Este principio facilita distinguir, con base en referencias político-económicas, las necesidades sociales y los medios adecuados para satisfacerlas. Permite, de tal forma, encontrar el costo de oportunidad de utilizar una u otra fuente de ingresos públicos, al conjugar el criterio económico con el criterio político.

El "principio del presupuesto", como elemento analítico del sistema de ingreso público, se aprovecha en toda su extensión cuando se estudian contextos sociales particulares. Esto se debe al carácter específico del criterio político, pues cada sociedad desarrolla sus propios mecanismos de negociación política. La orientación a lo general del presente trabajo, limita las alusiones posibles a este último criterio. Mayor importancia reciben, por tanto, los razonamientos económicos que describen el funcionamiento del sistema mencionado.

Las mismas consideraciones son válidas para el análisis del financiamiento de las empresas públicas, propuesto para este trabajo. No obstante, es menester señalar que una visión global consistente requiere además, considerar a las empresas públicas, y por ende a su financiamiento, dentro de los razonamientos administrativos.

Definir el status organizacional de tales empresas, es una tarea muy complicada, en razón de su origen circunstancial. La comprensión de las nociones de control y autonomía destaca así, como el camino a seguir para poder dilucidar la problemática administrativa de las empresas públicas. En este sentido, el dilema organizacional adopta la forma de argumentos contradictorios que favorecen, o bien un control rígido y estricto, o bien una autonomía flexible y abierta.

La independencia gestionaria de las empresas públicas, depende de los lineamientos de política económica dictados por el Estado. La importancia estratégica de cada empresa dentro del esquema productivo social, así como su situación táctica dentro del sistema político, determinan, en gran medida, su grado de autonomía. En estos términos, la forma y la extensión del control central, no son sino un reflejo de la influencia político-económica de la empresa de que se trate.

El justo equilibrio entre el control y la autonomía se obtiene entonces, al establecer objetivos claros y precisos. Esto determina el tipo de organización que debe adoptar una empresa pública, en función del papel asignado a esta última, dentro del marco de intervención económica directa del Estado.

La organización de las empresas públicas se manifiesta en dos tipos principales: la corporación pública y la compañía de Estado. Cuando se les --

atiende por separado, es posible distinguir características particulares con respecto al financiamiento, con lo cual es posible diferenciarlas entre sí.

El examen de las formas de ejercer el control central sobre la obtención de recursos por parte de las empresas, junto con la diferenciación antes mencionada, configuran el cuadro administrativo básico de referencia, donde se sitúa el análisis de las fuentes de financiamiento a disposición de las empresas públicas.

Este análisis permite dilucidar, en parte, las posibilidades de capitalizar al sector público mediante un financiamiento adecuado del crecimiento del subsector empresarial del Estado.

Dentro de esta perspectiva, los programas que pueden cumplir las empresas públicas, están restringidos, entre otras, por las siguientes limitaciones:

- Una severa dependencia de las empresas con respecto a la capacidad del sistema tributario, en virtud de la permanente participación del Estado en sus estructuras financieras, bajo la forma de aportaciones adicionales de recursos.

- Una débil generación interna de recursos, producto del rezago de los precios y tarifas públicos, en relación con los costos de producción de bienes y servicios a cargo de las empresas.

- Un estrecho mercado financiero privado que plantea condiciones adversas al acceso de las empresas a recursos internos y externos.

Estas limitaciones, sin embargo, no derivan del fin declarado de la empresa pública, sino más bien, resultan del manejo circunstancial de este tipo de empresa, como instrumento de política económica.

Por todo lo anterior, las mencionadas limitaciones representan, para la capitalización del sector público, obstáculos que pueden ser superados. Es evidente así, la justificación de un estudio teórico sobre el financiamiento de las empresas públicas.

Por otra parte, la amplia y complicada labor de investigación iniciada a partir de la intervención económica directa del Estado, busca responder, satisfactoria y científicamente, a las numerosas interrogantes surgidas a raíz de dicha intervención. Se cuestiona: el origen de la empresa pública, sus funciones y objetivos, su papel en el desarrollo económico capitalista, sus elementos organizacionales y sus necesidades como empresa, en oposición a sus necesidades como instrumento de política económica.

Coadyuvar a la realización de esa labor, constituye el propósito del presente trabajo. Confirmar que la aparición del Estado empresario obedece a la impotencia del sector privado para preservar el sistema capitalista, representa la inquietud principal. Determinar en qué medida, el adecuado financiamiento -

de las empresas públicas puede contribuir a resolver las dificultades de capitalizar al sector público, configura el objetivo.

El desarrollo de la actividad económica general del Estado y su manifestación concreta en la creación de empresas públicas, delimitan el marco teórico de este trabajo. El método de análisis lo proporciona el examen de la existencia y del financiamiento de dichas empresas, bajo el enfoque político-económico-administrativo.

El orden de exposición está integrado por seis capítulos. En el primero se ofrece una visión general del problema que se busca atacar. El segundo capítulo, está dedicado a resaltar la importancia de la intervención directa del Estado en la economía y a enjuiciar la validez científica de distintas concepciones formuladas a efecto de explicar el origen de la empresa pública.

Algunas consideraciones en tomo a la evolución de la responsabilidad económica del Estado, con respecto a los cambios generados por el desarrollo capitalista, conforman el tercer capítulo.

Dentro del cuarto capítulo, se define el particular significado político-económico de las fuentes de ingresos públicos, haciendo énfasis en el significado de su integración.

El examen de elementos administrativos relacionados con el financiamiento -

de las empresas públicas, que condicionan, en alguna medida, la eficiencia productiva de tales empresas, son tema del quinto capítulo. Este comprende, además, una delimitación de las posibilidades de capitalizar al sector público por modificaciones en la política de financiamiento del subsector empresarial del Estado.

Finalmente, en el sexto capítulo, se presentan algunas conclusiones surgidas del desarrollo de los capítulos precedentes.

CAPITULO 2

LA EMPRESA PUBLICA EN EL ESTADO CAPITALISTA

SUMARIO: 2.1. La Intervención del Estado en la Economía. 2.2. El Crecimiento del Sector Público. 2.3. El Sector Público en la Producción: La Empresa Pública. 2.3.1. Concepciones acerca de su origen. 2.3.2. Sus funciones y objetivos. 2.3.3. La actividad empresarial del Estado.

2.1. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

En el momento actual es imposible negar importancia a la influencia del sector público en el proceso económico de las sociedades capitalistas, las cuales en su conjunto conforman un sistema. Dichas sociedades, presentan características que las diferencian entre sí, y otras que las identifican e integran. Identidades y diferencias se hallan referidas a un complejo sistémico.

El contexto de las sociedades capitalistas, que las ubica con rasgos similares, las define en función de una activa participación estatal en todos los aspectos de la relación social; esta participación se manifiesta en distintas formas y niveles, de acuerdo con las necesidades concretas de cada sociedad. Las formas mediante las cuales se establecen las diferencias, se refieren entre otras -

manifestaciones, al idioma, las costumbres e ideas y, sobre todo, a la delimitación geográfica, la cual circunscribe la organización económica y política.

La constitución de una organización estatal responde a la exigencia social de regular las relaciones entre los individuos que forman parte de la sociedad. El Estado se esfuerza por evitar el mayor número posible de conflictos en el seno de la comunidad, para conservar el equilibrio interno que precisa la estructura económica para el desarrollo.

Cuando la dinámica de tal estructura no corresponde a las expectativas sociales generadas por el juego de intereses que se presentan en el interior de la sociedad, el Estado se ve obligado a cumplir determinadas funciones, para corregir las deficiencias del sistema de libre mercado. Sobre el particular, coinciden varios autores, entre ellos Aníbal Pinto, quien precisa: "La primera función que señala de modo inequívoco el rompimiento con la norma de no intervención ha sido y es, la que ha constituído a los gobiernos en garantizadores y responsables principales de la estabilidad del proceso económico". (1)

---

(1) Pinto Santa Cruz, Aníbal. "El Estado como ente económico", Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assael. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1973 (Lecturas 2), pp. 22 y 23.

Las crisis que han sufrido las economías capitalistas, han puesto en duda la suficiencia de los mecanismos de autorregulación del mercado. Además, han cuestionado la capacidad del sistema para mantener la tasa de ganancia en un nivel ordinario. Por otra parte, han contribuído a dificultar el proceso de acumulación de capital, en función de dicha tasa.

La libre competencia, que se consideraba coordinada y regulada a través de la estructura de precios y mercados, no pudo mantener el ritmo que impuso el crecimiento de las economías. El fenómeno mencionado, se advierte desde mediados del siglo pasado. Ello se deriva de su incapacidad para conservar el equilibrio entre la oferta y la demanda, tanto de los insumos como de los productos. La libre competencia originó en gran medida el descenso constante en la tasa de ganancia, desquiciando el proceso de producción de bienes y servicios. Así, para corregir defectos, limitaciones y desviaciones surgió entonces la necesidad de contar con nuevos dispositivos que actuaran sobre la estructura de precios y mercados.

De la misma forma, el fenómeno de la crisis puso en evidencia la impotencia del sistema político para contener las arremetidas del conjunto social. Reafirmó la demanda para asegurar la satisfacción de las necesidades socio-económicas básicas. Remarcó el

peligro para la conservación de la estructura económica, afectada por problemas tales como: la sobreproducción, la falta de liquidez, el exceso de capital, la especulación, el descenso en el consumo y el desempleo.

Todo lo anterior configura la incapacidad e impotencia de los sistemas económico y político, para sostener y apoyar la dinámica de la capitalización social.

Marca la pauta para la aparición de nuevos dispositivos gubernamentales tendientes a resolver los conflictos derivados de las situaciones críticas del capitalismo y lleva a considerar cómo "en la esfera económica, la acción estatal es el resultado de la ineficiencia social de la economía de mercado, pretende atenuar las consecuencias negativas de la inversión privada e influir en la estructura y en el funcionamiento del sistema económico de defensa de la sociedad y en ocasiones, de acuerdo con la correlación de las fuerzas sociales, de mantenimiento de la hegemonía de determinados grupos". (2)

---

(2) Véase el Editorial del número monográfico intitulado "El Estado como Empresario". Revista de Política y Administración. Alfredo Castillo Rojas. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, D.F., Enero-Abril 1976, Número 4, pág. 2.

El Estado, como consecuencia de las crisis consignadas, se vió - obligado a adquirir una serie de obligaciones para evitar la desca pitalización de la sociedad. Se empeñó en una lucha permanente para cumplir con su función de conservar la armonía social, al - mantener las condiciones en que se pueda llevar a cabo el proceso de acumulación capitalista. Finalmente, creó mecanismos a - efecto de participar activamente en dicho proceso, mediante la - creación de tales condiciones. Retchkiman, incluso sostiene la - tesis de que: "las condiciones requeridas por el capitalismo para funcionar adecuadamente, determinaron mayor intervención estatal - que la comunmente aceptada". (3) Aníbal Pinto, Oscar Lange y - otros autores, se inclinan en favor de la misma tesis. El Estado para asegurar el cumplimiento de las funciones a su cargo, requiere cada vez con mayor intensidad, participar de modo más directo en la producción de bienes y servicios, cuando el sector privado, por circunstancias diversas resulta ineficiente.

---

(3) Retchkiman K. Benjamín. Aspectos Estructurales de la Economía - Pública. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1975 (textos universitarios), pág. 299.

2.2. EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

La sobreacumulación de capital que se produjo a raíz de la ineficacia de los correctivos en las economías capitalistas, desembocó en la famosa crisis de 1929. Esta tuvo como resultado la fusión de capitales en corporaciones de mayor magnitud. La consolidación de estructuras empresariales -consorcios, grupos, etc.- permitió soportar la secuela de problemas originados en esa situación crítica. Apareció entonces una tendencia hacia la monopolización o cuasi monopolización de los mercados. Se influyó en forma determinante en el interés estatal de intervenir directamente en la economía, tanto para reforzar el crecimiento del capital monopólico, como para atenuar las consecuencias negativas derivadas de su existencia. O'Connor se postula por el crecimiento del Estado en tanto causa y efecto de la expansión del capital monopólico. (4)

El fenómeno de causa-efecto, aludido por el autor citado, se puede explicar por dos circunstancias: en primer lugar, la obligación del Estado para realizar ciertos gastos a efecto de desempeñar actividades, las cuales no se consideran redituables, pero sí indispensables para el crecimiento del capital monopólico; además las

---

(4) O'Connor, James. Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. Trad. Rut Simeovich, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Periferio SRL, 1974, pág. 17.

erogaciones públicas se alientan también cuando posibilitan la - preservación de las empresas monopólicas, sobre todo cuando la supervivencia de éstas dependa de una reducción en los costos - y en función de mantener el ritmo de producción y acumulación - necesarios. Esta primera circunstancia define la perspectiva para que el Estado proporcione bienes y servicios a un bajo precio, alentando dichas empresas monopólicas.

La segunda circunstancia aludida, se encuentra acompañada de - un incremento tanto en el desempleo como de pobreza, así como de otros problemas de tipo social. Los efectos dañinos se atenúan por una creciente cantidad de gastos gubernamentales, encauzados para proporcionar un marco favorable al crecimiento irracional del capital monopolítico. La magnitud del presupuesto gubernamental, destinado a ese renglón, deberá ser tan amplio como para evitar cualquier interrupción en la dinámica económica. Esta segunda circunstancia atempera la objeción con frecuencia formulada, en contra de la intervención estatal en la economía.

Si se acepta que a un aumento en el volumen de capital corresponde un crecimiento del sector monopólico, tanto más se expanda éste mayores serán las erogaciones gubernamentales. La misma energía motriz del sistema capitalista, determina una ampliación del área de influencia del sector público. (5)

---

(5) Ibid

Sin embargo, es necesario apuntar que en muchos casos los esfuerzos gubernamentales se encauzan para combatir la influencia de algunas empresas monopólicas trasnacionales, pues se busca fortalecer la posición del capital nacional dentro de la economía, a través de la consolidación y apoyo prioritario a las empresas nativas. Así, en su afán por incrementar la competitividad del sector privado, el Estado no sólo pretende aumentar la tasa de ganancia, sino también elevar la calidad de la producción de bienes y servicios, lo cual significa una mayor responsabilidad estatal en la economía.

La intervención del Estado en la economía, es de vital importancia para la preservación del sistema capitalista, ya sea para su sobrevivencia o para su consolidación. Por ello conviene reiterar la necesaria acción económica estatal, tanto en la regulación de los agentes económicos que forman parte de la organización productiva, como en el abastecimiento de los servicios necesarios para sostener la dinámica de la producción, cuando se requiere motivar la creación de empresas privadas. En este orden de ideas, es evidente el planteamiento del necesario impulso al desarrollo tecnológico, cuando el sector público es responsable de la investigación científica. Además, el impulso a la tecnología, facilita el apoyo al comercio exterior al promover su expansión, diversificación y fortalecimiento, abriendo y consolidando mercados para introducir los productos de las empresas nativas.

El Estado busca motivar la inversión privada, a través de incentivos que la conduzcan a aglutinar ciertas actividades para contribuir a una elevación del ingreso per cápita, e incidir en el modelo de crecimiento. Así, cuando es el caso, el Estado trata de desalentar algunas acciones que pudieran afectar las expectativas de ganancia.

Un análisis, incluso superficial, lleva a considerar el papel del sector público en la economía. El aumento creciente de necesidades, coloca al Estado frente a una combinación compleja de controles, promoción y participación activa, en situaciones tanto de competencia como de monopolio. El Estado busca los instrumentos idóneos para cumplir su responsabilidad en el desarrollo y la conservación del capitalismo. Su ontología le conduce a cumplir ampliamente, las expectativas de la dinámica del momento histórico, incluso a crear infraestructura para garantizar el desarrollo del sistema económico.

En virtud de que la participación directa del sector público en el proceso productivo y las actuales formas regulatorias de la actividad económica privada distan mucho de ser características de la economía de libre mercado, se ha pensado que el capitalismo ha tomado un nuevo giro en el que los fines individuales irán desapareciendo para ser sustituídos por los fines sociales.

Sin embargo, a pesar de que una determinada división de actividades entre sector público y privado pudiera concebirse como el predominio del Estado sobre la economía, es conveniente apuntar que: "Si bien el gobierno está profundamente comprometido en la economía, el carácter de ésta sigue siendo, en esencia, privado (no gubernamental). La economía no responde a un planteamiento o dirección central, se caracteriza más bien, en gran medida, por una descentralización en la toma de decisiones". (6)

Se puede afirmar que el llamado carácter "mixto" de las economías, lo da la conjunción de dos sectores: público y privado. Ambos, son organizativa y operacionalmente distintos. El sector público trata de preservar un sector privado, en ocasiones incapaz de sobrevivir por sí mismo. Además, el sector público no debe abarcar tal cantidad de actividades que ponga en peligro el predominio de los objetivos económicos privados. De ahí que se hable de una subsidiariedad del sector público con respecto al sector privado. (7) Amén de lo anterior, hay una serie de hechos y fenómenos socio-económicos que han incidido en el crecimiento del sector público. Entre ellos destacan, entre otros: la explo-

---

(6) Anderson, James E. Política y Economía. Trad. Aníbal Leal, Buenos Aires, Argentina, Editorial Troquel, S.A., 1971, pág. 43.

(7) Lange, Oscar. Ensayos sobre Planificación Económica. Trad. José A. García Durán, Barcelona, España, Ediciones Ariel, S.A., (Ariel quincenal # 45) pag. 70.

sión demográfica, presionando las exigencias de servicios públi-- cos; la urbanización de las comunidades, modificando la calidad - de los asentamientos humanos; la composición de fuerzas políti-- cas, expandiendo el aparato burocrático; la orientación monopólica de la economía, obligando al Estado, a intervenir en el crecimien to empresarial.

Samuelson, señala cómo la libre empresa puede aportar totalmente sus ventajas, cuando las condiciones de competencia perfecta es- tán presentes (8). Con la desaparición de esas condiciones sur- gen nuevas formas de participación en la economía. En ese mo- mento histórico, es cuando el Estado empieza a preocuparse por - el desarrollo de un tipo de organización, mediante el cual puede - instrumentar el cumplimiento de su función. Por todo lo anterior, surge un proceso de crecimiento contínuo del aparato gubemamen- tal, vinculado a la incapacidad o desinterés del sector privado.

---

(8) Samuelson, Paul. Economics 5a. Ed. Nueva York, Mc-Graw Hill Book Company, 1961, pág. 39.

2.3. EL SECTOR PUBLICO EN LA PRODUCCION: LA EMPRESA PUBLICA

2.3.1. Concepciones acerca de su origen

El Estado ha optado por constituir una vasta red de empresas bajo su dominio. El alcance: las empresas públicas.

El aparato estatal pretende mantener la capacidad del sistema económico en el que se encuentra inmerso, para satisfacer las necesidades del conjunto social y en especial, aquéllas del sector privado en su función productiva. Si las empresas de este último sector encuentran dificultades para conseguir una expansión acelerada, el Estado adquiere la responsabilidad de apoyarlas, e incluso, de sustituirlas en aquellas tareas que no quieran o no puedan llevar a cabo.

Además, cuando las organizaciones privadas no son aptas por sí solas, para manejar el complejo de las relaciones económicas capitalistas establecidas con otras sociedades, el camino más indicado es el fortalecimiento del sector público.

Desde luego hay una salvedad: que sus acciones no lleven a la desaparición de la empresa privada como factor económico dominante. El conjunto de consideraciones anteriores, precisa ubicar a la empresa pública, como organización económico-social. El Estado la constituye como una alternativa de instrumentación para apoyo y control de la actividad económica privada. Se manifiesta como la realización de acciones concretas que hacen del Estado un ente regulador, promotor y productor directo.

El ámbito de acción de las empresas públicas, se determina históricamente por las circunstancias específicas que intervienen en el desarrollo de una sociedad capitalista dada. En este tipo de empresas, no puede haber una identidad funcional en tanto que las funciones asignadas varían de acuerdo con las características propias de las distintas sociedades y en paralelo a la dinámica del momento histórico.

En relación al origen de la empresa pública, existen diversas concepciones, que difieren por la amplitud, complejidad y profundidad del marco teórico para ubicar la acción de este tipo de empresa. Existen 4 grandes co-

rrientes conceptuales: la individualista, la ideológico-organizacional, la político-económica y la marxista.

Concepción individualista. La concepción individualista, se basa en el análisis económico de Walras y Pareto. Este enfoque, supone un Estado sin posibilidades propias de decisión. Plantea sus acciones determinadas por el conjunto coordinado de decisiones individuales, cuya combinación le da sentido social a las políticas gubernamentales, en razón de necesidades colectivas.

La aparición de un conglomerado de empresas controladas directamente por el Estado, se justifica en virtud de las características de la producción de ciertos bienes y servicios. Se menciona entonces su carácter de indivisibles pues no es posible aplicarles el principio de exclusión que regula generalmente el consumo. Esta imposibilidad, hace conveniente el que su producción sea responsabilidad del Estado, aunque a éste no se le retribuya el costo total que ello implica, de manera que parte del costo es financiado por la colectividad a través de los recursos obtenidos por la vía impositiva.

La existencia de monopolios que deben ser manejados - por el Estado para satisfacer el interés general, ratifica la necesidad de crear empresas públicas. Tal es el caso de bienes y servicios cuyas características de pro-- ducción impiden cumplir con las condiciones establecidas por el óptimo paretiano. Andrade Berzabá distingue dos casos posibles: (9)

"El primero es el de empresas únicas desarrollando actividades tales, que sus curvas de costos encuentran sus curvas de demanda en el punto donde el costo marginal es igual al mínimo del costo promedio. El segundo es aquel de empresas únicas funcionando con rendimientos crecientes para las que la curva de demanda intersecta la curva del costo marginal a un punto donde éste es - inferior al costo promedio".

---

(9) Andrade Berzabá, Andrés. "Origen y naturaleza de las empresas - públicas" en Revista de Política y Administración. El Estado como Empresario. México, D.F., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1976, número 4, Enero - Abril, pág. 8.

El óptimo paretiano define una situación en la cual ninguna persona puede cambiar a una posición que prefiera más sin ocasionar - que otra persona o personas, modifiquen su posición hacia una - distinta que prefieren menos. En otras palabras, una situación no es paretiana o socialmente óptima, cuando a una persona le es posible mejorar su posición (mediante algún cambio en la forma de - producir o intercambiar los bienes), sin obligar a otra persona a - empeorar la suya.

En relación al primer caso, se apunta que si una empresa opera bajo condiciones monopólicas, obtiene sus utilidades máximas factibles al hacer coincidir su costo marginal con su ingreso marginal, mediante la imposición de un precio superior al costo promedio. Esto impide conseguir una situación económica óptima. Por tanto, el Estado opta por participar en el funcionamiento de dichas empresas con el fin de conciliar el beneficio máximo productivo con el interés de la colectividad.

Las empresas monopólicas con rendimientos crecientes a las cuales hace alusión Andrade, muestran otra perspectiva. Su producción puede ofrecerse al mercado a un precio menor conforme la demanda aumenta y se satisface. Su costo promedio es siempre decreciente y permanece superior a su costo marginal. Equiparar el precio con el costo marginal obligaría a la empresa a incurrir en pérdidas, pues no se cubriría el costo promedio del bien o servicio. Retener, como sugiere Samuelson, suficiente cantidad de producto para igualar

---

El costo marginal representa el costo adicional en que incurre un productor al elaborar una unidad adicional de producto.

El costo promedio resulta de dividir el costo total (suma del costo fijo más el costo variable) entre la cantidad producida.

el nivel del costo marginal con el del ingreso marginal - (10), impediría el logro de un rendimiento social máximo. La intervención del Estado se toma indispensable entonces, para asegurar la obtención de dicho rendimiento.

Por todo lo anterior, la pertenencia de una empresa al - sector público según la concepción individualista, deriva de la relación entre el comportamiento de la demanda y de los costos.

Esta concepción intenta explicar la existencia de las empresas públicas, a partir de un análisis que incluye el - funcionamiento general de la economía. Conviene remarcar cuan criticable es partir de la base de un Estado totalmente dependiente de la dinámica de mercado. Señalar la falta de autonomía reconocida. En consecuencia, de optar por dicha concepción, sería inexplicable, la - operación de otro tipo de empresas públicas, cuya existencia es, al menos, empíricamente comprobable.

---

(10) Samuelson, Paul. Economics. Pág. 532.

El ingreso marginal se define como el ingreso adicional que recibe un productor al colocar una unidad adicional de su producto en el mercado.

La concepción individualista del origen de la empresa - pública no permite apreciar la verdadera importancia de la participación estatal en la economía y, por lo tanto, obstruye la interpretación adecuada del significado de - los distintos instrumentos que el Estado posee y crea,- para intervenir eficazmente en la actividad económica.

Concepción ideológico-organizacional. En este enfoque, los orígenes de la empresa pública se encuentran en la conformación ideológico-organizacional que las rodea. - Esta concepción considera que la aceptación social de - la empresa pública, se funda en el conjunto de ideas,- valores, creencias y tradiciones, de la comunidad en - su entorno social.

Sobre este particular, consigna Anderson: "Una explicación del hecho de que la empresa pública no se haya - desarrollado en Estados Unidos, es el carácter de la - cultura política norteamericana. La ideología o filosofía del socialismo nunca ejerció mucha atracción en Estados Unidos. Además, la tradición del Estado fuerte y activo no tiene en Estados Unidos, la misma aceptación que en Europa. Estos dos fenómenos contradicen los valores y conceptos norteamericanos acerca de la -

conveniencia de la propiedad privada, la empresa privada; el individualismo es la limitación de la iniciativa - gubernamental". (11)

Todo ello se encuentra íntimamente ligado con el llamado status legal de la empresa pública; se toman en consideración las relaciones financieras de mercado y comerciales sostenidas con la empresa privada, así como los vínculos que la unen al sector público organizado.- Es decir, desde el punto de vista jurídico, se puede - percibir el condicionamiento que los valores, creencias, ideas y tradiciones expresados en leyes, ejercen sobre la decisión de establecer una empresa pública en un - campo determinado.

En la concepción ideológico-organizacional, se aplican - criterios jurídicos para distinguir las posibilidades de - participación económica estatal y para considerar las situaciones a las que ella da origen. Se desarrollan las nociones de utilidad pública, privilegios legales, atribuciones estatales, indemnización, servicio público, descentralización y algunos otros. Las nociones anterio--

---

(11) Anderson, James E. Op. cit., pág. 263.

res, pretenden definir la capacidad de influencia del Estado sobre el sistema económico, cuando aplica mecanismos normativos que la ley le confiere para mantener el equilibrio social. Además, el marco normativo, se puede considerar como válido dentro del ámbito jurídico funcional en que se ubica al Estado como representante del interés general.

En apoyo de lo anterior, Luigi Ferri retoma los conceptos de Redenti, para analizar la situación legal de la participación estatal. Al respecto, señala cómo: "las sociedades con prevalente participación estatal son pseudo-sociedades o sociedades falsas porque hay desacuerdo entre la sustancia y la forma jurídica, una interferencia entre público y privado. Es decir, tenemos una sociedad privada que ya no es tal en sustancia; por ésto, él (Redenti) habla de empresa quandom privada".- (12)

La opinión de Ferri, lleva a una advertencia sobre la forma estatal de participación en una empresa. El au-

---

(12) Ferri, Luigi. "Impresiones de un jurista sobre las haciendas con participación estatal predominante y sobre su encuadramiento sindical" en La Empresa Pública. Evelio Verdera y Tuells (ed), Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, pág. 1571.

tor pretende precisar que el Estado no debe ser considerado como un sujeto económico privado. Enfatiza razones sobre un abuso de poder y un abandono de la actitud imparcial la cual le debe ser característica. Sugiere el empleo de aquellos instrumentos idóneos, para no interferir directamente con la actividad empresarial privada. En otras palabras, Ferri se inclina por no establecer la competencia entre sector público y privado.

En este autor se aprecia una tendencia hacia la delimitación precisa de la esfera de acción del sector público, tomando como punto de referencia principal el interés general de la comunidad o el bien común.

La orientación Ferrista, acepta como justificación de la creación de empresas públicas, el recelo de los particulares acerca de un crecimiento desmedido del sector público, originado en el poder centralizado del Estado. - Los autores de este enfoque sostienen que la satisfacción de ciertas necesidades de orden general, requiere de organismos técnicamente capacitados para lograr ese propósito. Las características del encuadre ideológico-organizacional se vinculan además, con la necesaria -- autonomía de las empresas públicas, con respecto al -

gobierno central. Se aducen razones de índole técnico-organizacional presentadas como pruebas definitivas de la importancia para crear estos organismos. Entre otras, se enumeran las siguientes:

a) Los ministros o secretarios, encuentran dificultades para intervenir en las cuestiones particulares que debe desarrollar el organismo empresarial para cumplir su función.

b) La autonomía financiera de las empresas públicas conduce a mecanismos de autofinanciamiento, superando la desviación del destino de impuestos, con las consiguientes ventajas para los contribuyentes.

c) En el caso de países con sistema cameral, e incluso en los Estados con otras estructuras, se frena el escrutinio muy detallado por parte del poder legislativo. Así, la interferencia en la administración no es demasiado particularista.

d) Existen ventajas para la administración de recursos humanos en las empresas públicas, frente a los recursos humanos del subsector central.

e) Evita el congestionamiento de trabajo, originado por la excesiva centralización en la toma de decisiones.

f) El establecimiento de una nueva organización permite desechar los vicios administrativos que han sido generados en los organismos centrales.

g) La responsabilidad que se atribuye a los Directivos o Juntas de Administración, significan una descarga del peso de la exigencia política que soportan los ministros o secretarios.

El Estado debe conservar las acciones de estos organismos dentro de los lineamientos generales del interés común. El fin de la colectividad, justifica en buena medida, el Estado Empresario. La noción de control sobresale como decisiva, en el objetivo de mantener al sector público con un equilibrio estructural. La forma y extensión del control público sobre las empresas estatales, es uno de los aspectos más delicados si se considera la conjunción de una autonomía comercial y administrativa, la supervisión correspondiente, derivada de su propio carácter público. (13)

---

(13) Friedman, Wolfgang. "Government Enterprise: A Comparative Analysis" en Government Enterprise. A Comparative Study. W.G. Friedmann y J.F. Garner (ed.) Nueva York, Columbia University Press, 1970, pág. 325.

El equilibrio entre autonomía y supervisión, es uno de los factores esenciales para que las empresas públicas, contribuyan eficientemente a la realización de los objetivos gubernamentales.

La más importante aportación de la concepción ideológico-organizativa es precisamente la noción de control, pero ello no ayuda en forma alguna a explicar el origen de las empresas públicas. En relación con las apreciaciones que se tienen a este respecto, se puede afirmar que su conceptualización no parece muy clara, sobre todo cuando habla del carácter público de la función del Estado. En el principio de este trabajo, se determinó que esa función va más allá de lo "público" o "general" para internarse en la problemática compleja del instinto social de preservación del sistema capitalista.

Por otro lado, se omite del análisis el elemento circunstancial que motivó las reacciones generales acerca de la utilidad de la empresa pública, para sustituirlo por nociones abstractas y ahistóricas. Esto supone justificar un orden social existente, al pretender que las ideas sean un factor determinante de la historia.

El equilibrio entre autonomía y supervisión, es uno de los factores esenciales para que las empresas públicas, contribuyan eficientemente a la realización de los objetivos gubernamentales.

La más importante aportación de la concepción ideológico-organizativa es precisamente la noción de control, pero ello no ayuda en forma alguna a explicar el origen de las empresas públicas. En relación con las apreciaciones que se tienen a este respecto, se puede afirmar que su conceptualización no parece muy clara, sobre todo cuando habla del carácter público de la función del Estado. En el principio de este trabajo, se determinó que esa función va más allá de lo "público" o "general" para internarse en la problemática compleja del instinto social de preservación del sistema capitalista.

Por otro lado, se omite del análisis el elemento circunstancial que motivó las reacciones generales acerca de la utilidad de la empresa pública, para sustituirlo por nociones abstractas y ahistóricas. Esto supone justificar un orden social existente, al pretender que las ideas sean un factor determinante de la historia.

Esta visión sectorial, hace entrever una actitud preferencial por las reflexiones estáticas, que por no ser válidas para los análisis sistémicos, constituyen un rechazo a las consideraciones globales que permiten determinar la funcionalidad real de las partes integrantes e interdependientes de cualquier estructura. La delimitación de los campos de actividad sectorial inherente, pierde sentido cuando la relación establecida entre el sector público y el privado, tiene como objetivo principal mantener la estructura de poder predominante en una sociedad.

Concepción político-económica. En esta corriente conceptual, se sintetizan las opiniones encauzadas a denotar la importancia del fortalecimiento de la posición económica de una sociedad frente a otras sociedades. Fundamenta las razones para mantener activas, o poner en actividad ciertas ramas de la economía, consideradas como estratégicas para mantener su dinámica. Asevera la manera para evitar el derrumbamiento de la estructura política. Resalta la lucha gubernamental por conservar en una misma dimensión, las relaciones de poder existentes en la estructura social, utilizando para ello una acción económica de mayor magnitud. Finalmente, en el marco

de las relaciones internacionales, se logra el reforzamiento de la acción enunciada.

La concepción político-económica intenta demostrar que la empresa pública contribuye a robustecer la resistencia de la estructura social. La concepción político-económica, contempla al Estado, valiéndose de sus numerosos conductos de información. La integración de datos informativos conjuga en una visión general, los diversos intereses de los agentes económicos integrantes del proceso productivo, permite medir su influencia dentro de ese proceso, y determina el equilibrio entre los estímulos a la producción y el apoyo político necesario para llevarlos al cabo.

De acuerdo con este ángulo de enfoque, sea cual fuere la justificación económica aplicada a la creación de empresas públicas, los factores políticos contribuyen de manera significativa a su ubicación. Lo anterior se manifiesta a través de la presión de grupos o de representantes de éstos, los cuales resultarían beneficiados con los servicios a suministrar.

La concepción que nos ocupa, coloca al Estado como un

agente autónomo cuyo proceso de toma de decisiones está influenciado por las acciones de otros agentes económicos quienes coaccionan para satisfacer intereses particulares. Ello hace que el Estado se vea obligado a -- crear empresas con carácter público, en determinados ramos, de acuerdo con el momento específico y a las circunstancias prevalecientes.

En este orden de ideas se puede dar el caso de una sociedad con la necesidad de concentrar poder para la administración de su economía, al considerar a las empresas extranjeras como un potencial subversor de las políticas de desarrollo interno. Esa concentración en torno al Estado, hace posible el surgimiento de empresas públicas sustitutivas de capitales extranjeros, considerados como dañinos.

En otro sentido, se propende a la creación de tales empresas conforme a condiciones idóneas para que el capital nativo participe en las actividades que los intereses extranjeros han debido abandonar. Las empresas públicas pueden utilizarse para presentar la competencia a - empresas extranjeras que por su alto grado de tecnología y de concentración de capital, participen en la eco-

nomía bajo formas monopolísticas. Los gobiernos, para lograr dichos propósitos, no dan lugar a la negociación política, arguyendo que para acelerar el desarrollo económico es necesario fortalecer la influencia estatal a - través de la nacionalización de industrias. (14)

Es comprensible entonces, que si la industria nativa requiere el impulso del sector público, para entrar en un - mundo de competencia internacional, ello derive en la - creación de empresas por parte de este sector que puedan reorganizar la estructura industrial a través de arreglos financieros, subdivisiones, holdings (como en Italia) y algunos otros. La pretensión de las acciones, es fortalecer la economía para lograr una posición competitiva. El Estado, inclusive, puede tomar parte directa - en el proceso de comercialización internacional.

En abundamiento de lo anterior, señala Alfredo Navarrete que: "El papel del sector paraestatal, es el de mejorar - la operación de las fuerzas de mercado a través de los planes y programas de desarrollo económico nacional, -

---

(14) Carey-Jones, N.S. et al Politics Public Enterprise and the Industrial Development Agency. Industrialization Policies and Practices. London, the University of Leeds. Cromm Helm London, 1974, -- pág. 10-1.

mejorando la eficiencia de los organismos descentralizados y participando activamente en operaciones internacionales". (15)

Una empresa es susceptible de ser controlada y manejada por el aparato estatal, cuando se presenta alguna o varias de las siguientes condicionantes: si alguna empresa es considerada como importante a nivel nacional, si su colapso trae repercusiones políticas o económicas que afecten el buen funcionamiento del mecanismo de producción, si la actividad desempeñada se juzga como un estímulo determinante para la integración de la economía o de una región, si es un instrumento de utilidad para el desarrollo tecnológico, si su aportación a la formación de capital es altamente significativa, o en términos generales, si las políticas gubernamentales generales o específicas así lo requieren.

Existen otras condicionantes para alojar este tipo de empresas en el sector público. Destacan entre esas condiciones, como señala Friedmann "la preponderancia de

---

(15) Navarrete, Alfredo. "El Financiamiento en el Sector Paraestatal" en Memoria del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F., 4-8 de agosto de 1975, pág. 160.

las consideraciones de política pública sobre la filosofía de libre cambio del mecanismo de mercado". (16) Esto hace pensar en la existencia de ciertas deficiencias y - fallas en el mecanismo de mercado que, desde el punto de vista de la oferta y la demanda, no sólo se presentan por la aparición de situaciones monopólicas, sino - también en algunos casos de empresas competitivas, que por dañar los fines sociales nacionales, o comerciales - incluso, deben ser integradas a la organización estatal, para evitar o solucionar problemas de tipo económico, - político y social.

La orientación de la acción del Estado en ese sentido, - es postulada por Foster, quien se inclina por "la competencia no se estableció de manera firme. En muchos casos, -el gas, la electricidad, los ferrocarriles, el carbón- se argumentó que una u otra falla de mercado causaba inversiones excesivamente bajas y dificultades para el reequipamiento de las industrias a efecto de aprovechar el desarrollo tecnológico. Esto no sería costeable sin la existencia de grandes consorcios ya sea por la iniciativa privada o por nacionalización. En muchas

---

(16) Friedmann, Wolfgang (ed.) Public and Private Enterprise in Mixed Economics. Nueva York, Columbia University Press. 1974, pág. 361.

industrias, los consorcios y cartels privados llegaron a aprovecharse de esas ventajas, pero en algunos de estos casos, como el del hierro y el del acero, se originaron problemas de control sobre los monopolios... La junta de una industria nacionalizada podría restringir los efectos perjudiciales de las utilidades de los monopolios a través de precios más bajos y mejores servicios. Además, podría eliminar la competencia dañina y dar al consumidor servicios públicos confiables y al trabajador un empleo seguro". (17)

En consecuencia, la concepción política-económica toma como motivo principal para el establecimiento de empresas públicas en un sistema capitalista, la necesidad práctica que tiene el Estado de responder en forma empírica a las demandas concretas que se le plantean. El Estado, de acuerdo con esa corriente, decide intervenir directamente en la producción a la luz de las deficiencias de un sector privado incapaz de sostener y fortalecer la economía nacional, de mantener y reforzar las relaciones de poder establecidas, aún careciendo de una concepción doctrinal y teórica, e incluso de una con--

---

(17) Foster, C.D. Politics, Finance and the Role of Economics. An Essay on the Control of Public Enterprise. London, George Allen & Unwin Ltd., 1971, pág. 31.

gruencia programática.

Toda vez que no existe un propósito definido para la adquisición y creación de empresas gubernamentales, su promoción, constitución y operación es considerada como una acción correctiva y suplementaria por parte del Estado. El origen de estas entidades, se justifica en un momento circunstancial, por lo cual resulta inútil la delimitación de las áreas de competencia pública y privada. Mejor aún, si los acontecimientos así lo ameritan, el Estado intervendrá en cualquiera de los ramos económicos, aunque luego vuelva a permitir la operación de éstos en el sector privado. Ese ir y venir de áreas de competencia referida a la operación de empresas, define campos económicos en ocasiones para el sector público, en otras para el privado.

"Cuando la empresa pública se considera como complementaria y estimulante de la empresa privada; cuando es realmente pionera y llena lagunas (gap-filling); cuando entra en sociedad con la empresa privada; cuando la economía se toma como un todo, y no como dos sectores antagónicos, entonces no hay causa real para la existencia de conflictos y no se justifica la delimita--

ción de las áreas (de competencia) de cada una". (18)

No resulta fácil conseguir ese "compañerismo" y esa visión global de la economía. En el contexto del sector privado, existen intereses que chocan entre sí. Por ello el proceso político interviene como el mecanismo canalizador y medidor de las demandas sociales. El Estado utiliza tal proceso para detectar las insuficiencias del sistema, para establecer oportunamente correctivos mediante la creación de empresas públicas, y a efecto de solucionar conflictos socio-económicos que de mantenerse dentro de su esquema de organización tradicional y centralizada, sería imposible solucionar.

La concepción planteada, justifica la existencia de empresas públicas sin ahondar en la explicación de las causas o a partir de situaciones aisladas. En esta tercera concepción, se advierte una evasión del análisis idóneo sobre los motivos por los cuales se ha determinado la creciente intervención estatal en la producción de bienes y servicios. Sobre el particular conviene señalar, que el esquema conceptual analizado no conside

---

(18) Carey-Jones, N.S. et al. Op cit., pág. 29.

ra la racionalidad de esa intervención, desde el punto de vista de la sociedad y sus necesidades, por lo cual dicho esquema resulta endeble.

A pesar de ello, no es posible negar cómo las aportaciones de esta concepción son de suma importancia. Más aún, esa trascendencia incide para cualquier estudio en torno a la temática de la empresa pública. Una afirmación dentro de este campo debe estar cimentada en la interrelación de los procesos sociales en el interior del sistema. En los análisis elaborados a partir de la concepción política-económica, se aprecia la validez de ese enfoque.

Concepción Marxista. En este último enfoque, la apropiación pública de los medios de producción se justifica por las modalidades particulares que el Estado debe adoptar para cumplir con su función de imponer la cohesión social. La evolución del modo de producción capitalista ha obligado al Estado a perfeccionar y refinar los instrumentos de dominación de una clase sobre el conjunto social, sin que ésto signifique desequilibrio dentro de las estructuras de poder imperantes.

Si en un determinado estadio del desarrollo capitalista, la clase dominante no es capaz de controlar por sí sola las relaciones de producción el Estado surge, no como un sustituto, sino como un amortiguador de los conflictos sociales originados por una sociedad dividida en clases, con intereses antagónicos e irreconciliables. Esto implica una evolución de las formas estatales sin que se altere la esencia de las relaciones sociales.

En estas circunstancias, "el Estado ha sido siempre un factor muy importante en el funcionamiento de la economía dentro de los marcos del sistema de relaciones de propiedad que garantiza". (19)

El proceso de monopolización de las empresas y su relación con la actividad estatal, es un ejemplo que confirma la anterior afirmación.

En una sociedad capitalista, un conjunto de individuos posee los medios de producción y otro aplica su fuerza de trabajo. Las mercancías producidas por la combina-

---

(19) Sweezy, Paul. Teoría del Desarrollo Capitalista. Trad. Hemán Laborde México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Sección de Obras de Economía), pág. 270-1.

ción de ambos factores tienen un valor preciso, el cual puede ser considerado bajo tres aspectos:

a) Capital constante (C): representa al valor de las materias y la maquinaria usados y que en el proceso de producción no pierden más valor del que añaden al producto.

b) Capital variable (V): consiste en la valorización de la fuerza de trabajo, expresada por la cantidad de horas-hombre necesarias para la reproducción de esa fuerza de trabajo. En una jornada, el trabajador puede producir más de lo que consume, razón por la cual se origina un trabajo excedente, del que se apropia quien detenta los medios de producción. El valor de esta apropiación, sumado al de la fuerza de trabajo, da como resultado el número de horas-hombre efectivamente trabajadas, o sea, el valor neto del producto.

c) Plusvalía (P): constituída por el valor del trabajo excedente en la producción de mercancías. Se obtiene de la diferencia entre el valor neto del producto y el valor de la fuerza de trabajo:

$$P = VNP - P$$

Así pues, el valor total de las mercancías o valor bruto de la producción, se puede representar por la conjunción de las tres partes anteriores, de ahí que:

$$VT = VBP = C + VNP$$
$$= C + V + P$$

El capitalista pretende el máximo beneficio posible y para ello incrementa la productividad del trabajo. Esto significa una alteración en la composición orgánica del capital, dada por la relación del capital constante con el capital variable $(R = C/V)$.

Las posibilidades de lograr ese incremento por medio de una elevación de la tasa de plusvalía $(P = P/V)$ se encuentran muy limitadas tanto por la capacidad fisiológica de los trabajadores, como por la lucha que establecen en favor de sus intereses, su defensa sindical por ejemplo. Ello obliga a una adición en la porción de capital constante, lo que trae como consecuencia un aumento en la composición orgánica, logrado a través del proceso de acumulación.

El beneficio que obtiene el capitalista se mide por la tasa de ganancia, o sea la proporción de plusvalía en-

relación al desembolso total de capital:

$$g = \frac{P}{C + V}$$

Cuando la tasa de plusvalía - P' - se eleva, la tasa de ganancia - g -, puede aumentar. Esta posibilidad tiene severas limitaciones en tanto que la ganancia tiende a - bajar.

Muchos críticos marxistas opinan que esa tendencia no - es comprobable en función del aumento en la composición orgánica, pues no se puede afirmar categóricamente que - la tasa de plusvalía es inmutable; sin embargo, coinci-- den en que la tasa de ganancia tiende a bajar, opinión - importante para los fines de este trabajo.

Esta baja tendencial trae aparejada una sobre acumula-- ción de capital "que consiste en un exceso de acumula- ción de capital, en una sociedad capitalista dada, en re lación a los límites de la suma total de plusvalía o de - beneficio que es posible obtener para valorizar este capi tal". (20). Ello indica que el capital se encuentra in- merso en un proceso de desvalorización y se pone en -- evidencia la fragilidad del capitalismo concurrencial.

---

(20) Andrade Berzabá, Andrés. Op. cit. pág. 11.

Como una respuesta a esta traba al desarrollo capitalista, aparece un sector monopólico constituído a través de los procesos de concentración y centralización del capital.

El primero de ellos supone una exacción creciente del excedente social total, y de esta forma se mantiene o se aumenta la tasa de ganancia, aunque ello vaya en detrimento de los otros propietarios individuales. En la centralización se establece una combinación de capitales originada por la absorción de capitales menores, que pasan a manos de los capitalistas considerados más eficientes, que por este medio aumentan su volumen, intensifican la transformación de la técnica y revalorizan el capital variable.

A esta nueva fase del desarrollo capitalista corresponde también un cambio radical en la actitud del Estado ante el proceso económico. Consecuente en su papel de instrumento de la clase dominante, pasa a favorecer principalmente los intereses del capital monopólico al que auxilia en la acumulación, manteniendo la tasa de plusvalía y las transferencias de plusvalía creadas en los sectores no monopólicos.

Así pues, la causa principal del paso de un sistema de libre competencia a uno de monopolización privada de los medios productivos con amplia participación y colaboración del Estado, ha constituído el proceso de desvalorización del capital.

Una forma de percibir la importancia del Estado dentro del sistema de predominancia monopólica, es la existencia de empresas públicas que se encuentran orientadas a satisfacer la acumulación privada de capital, ya que el Estado no pretende exigir el beneficio que a tal inversión corresponde, sino que acepta que la fracción del capital que posee, conozca una desvalorización más o menos general. Esto permite el crecimiento y provecho de las otras fracciones que reciben la plusvalía generada por el capital estatal.

Boccara es conclusivo a este respecto: "el carácter benéfico de la intervención estatal en favor de las ganancias monopólicas resulta del hecho de que el Estado no busca utilidades para sí, sino para los capitalistas..." (21)

---

(21) Boccara Paul. "Introduction to the question of State Monopoly - Capitalism" en Economic Bulletin, New Series, No. 13, Enero 1968 pág. 12; citado por O'Connor, James. Op. cit. pág. 271.

La existencia de ese carácter en las empresas públicas - origina una gestión deficitaria en la mayoría de los ca-- sos. En el caso de obtener algunas utilidades, éstas - no correspondan a las posibilidades reales de rentabili-- dad que tendría la empresa, si fuera privada. La valora ción del capital estatal es muy reducida, cuando no nu- la o negativa.

No es, por tanto, muy aventurado sostener con Alonso - Aguilar, que: "el que algunas empresas operen con pér- didas y contribuyan en una u otra forma a desvalorizar - parte del capital disponible, y en general, sobre todo, - el que sus tasas de ganancia sean inferiores a la media del sistema, ayuda sin duda a elevar los rendimientos - de la empresa privada, y por consiguiente, a valorizar - el capital y compensar la tendencia a la caída de la ta sa de ganancia". (22)

La empresa pública, según la concepción marxista, na- ce de la contradicción fundamental que se da en el ca- pitalismo entre el crecimiento de las fuerzas producti-- vas y las relaciones de producción. Esta contradicción

---

(22) Aguilar, Alonso. "Capital Monopolista y Empresas Estatales" en - Estrategia. Revista de Análisis Político. México, D.F., 1977, - año II, Vol. 2, No. 14, Marzo-Abril, pág. 45.

se manifiesta y agudiza, posteriormente, en un nivel superior, con el surgimiento de las formas monopólicas. -- Así la participación del Estado se destina a garantizar - los beneficios del sector monopólico, colaborando, en - forma definitiva, en la reproducción y profundización de tal situación contradictoria. El análisis marxista por lo tanto, afirma que las empresas públicas no aportan elementos de racionalización al sistema, pues se originan - y desarrollan con base en una contradicción esencialmente irracional.

El comportamiento de la empresa pública en las diversas sociedades capitalistas no es uniforme. Inmersas en el proceso político coadyuvan a la acción del Estado a -- efecto de equilibrar los conflictos socio-políticos y así obtener el necesario apoyo social para mantenerse en el poder y con base a una correlación de fuerzas específicas.

Andrade Berzabá, se inclina como el autor anterior, a - señalar cómo "el contenido del sector público variará - entre la negación de las relaciones de producción capitalista en favor de la clase obrera y la utilización de - esta negación en beneficio de las grandes empresas mo

nopolísticas, ésto se hará según la relación de fuerzas - existentes en las empresas mismas o al nivel del aparato estatal". (23)

Esta última concepción ubica las empresas públicas en - un marco general de referencia que, por sí sólo, es insuficiente para conocer la importancia de adoptar una determinada forma de financiamiento para la actividad empresarial del Estado. El tema central de este trabajo es, en última instancia, definir cómo la eficaz asignación de - recursos para las empresas públicas contribuye al cumplimiento de los fines estatales. Para los estudiosos del - marxismo, esto equivale a la búsqueda de lo eficiente - sin haber encontrado lo racional. Además, esta concepción marxista, es limitante para estudiar en su totalidad la naturaleza de la empresa pública.

2.3.2. Funciones y Objetivos

El sector privado, según las cuatro concepciones examinadas, no puede abarcar todas las áreas de la actividad productiva, y menos mantener el equilibrio del sistema -

---

(23) Andrade Berzabá, Andrés. Op. cit., pág. 13.

por sí solo. Esto justifica la intervención estatal en el campo económico que, en la fase de crecimiento del capitalismo, se manifiesta por la participación directa del Estado productor.

La responsabilidad estatal de apoyar, complementar, equilibrar y defender las formas capitalistas de producción, se revela claramente en la existencia de empresas públicas. La sociedad tiene necesidades concretas dentro de los moldes capitalistas, por ello el Estado asigna a sus empresas funciones específicas de acuerdo con la capacidad del sector privado para alcanzar así un crecimiento sostenido del aparato productivo, expresado en un mínimo de conflictos socio-económicos.

La razón principal que origina las empresas públicas se basa en la obligación que tiene el Estado de instrumentar, mantener y preservar el orden establecido. Las funciones de tales empresas forman parte de la actitud gubernamental ante la dinámica del proceso socio-económico.

Esa actitud se materializa en dos niveles de acción concreta: ejercicio del poder de regulación que tiene -

el Estado sobre la actividad económica y participación - directa en la producción de bienes y servicios.

Cibotti y Sierra (24) consiguen delimitar un conjunto de categorías, desde estos niveles, a las acciones del Estado:

- Acciones regulatorias que norman el comportamiento de los agentes económicos, a través de un aparato administrativo, colateral al proceso productivo;
- acciones para la producción de bienes y servicios,- que tradicionalmente han sido asignadas al Estado - y podrían estar a cargo del sector privado, pero, - por consideraciones de política económica, pasan a formar parte del sector público;
- acciones de acumulación, referidas a la instalación de los bienes de capital requeridos, para la actividad gubernamental y la actividad privada en todas - sus manifestaciones;
- acciones de financiamiento, destinadas a proporcio-

---

(24) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, 5a. ed., México, D.F. Siglo XXI Editores, S.A., 1976 (Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), pág. 15-22.

nar al Estado recursos suficientes para su propia -- producción y acumulación, o bien para regular las - corrientes financieras que favorezcan el desarrollo - de determinadas actividades privadas y así aumentar el ingreso de grupos menos favorecidos por las relaciones de mercado.

Conviene aclarar que "las diferentes categorías de acciones no deberían ser concebidas como formas independientes de actuación del Estado, pues están íntimamente interrelacionadas para los fines de la política económica - y el proceso de desarrollo". (25)

Los objetivos del presente trabajo, nos llevan a tratar - con detalle la segunda, la tercera y la cuarta categoría de acciones. A partir de ellas se puede identificar la - existencia de un Estado productor, que organiza, utiliza y controla empresas, bajo su responsabilidad, como instrumentos decisivos e integrantes en la producción de -- bienes y servicios.

Como instrumentos organizados, las empresas públicas -

---

(25) Ibid. Pág. 22.

ejercen funciones específicas condicionadas por el objetivo general del Estado productor, que consiste en promover el desarrollo de las formas capitalistas de producción, y mantener un equilibrio entre las fuerzas económicas que actúan en el seno de la sociedad. Para ello favorece, en lo posible, al capital nativo, a través de la creación y fortalecimiento de un sector público empresarial, encargado de apoyar, fomentar, complementar o, llegado el caso, sustituir las empresas privadas.

Del objetivo y acciones del Estado productor se pueden derivar las principales funciones de la empresa pública capitalista. La importancia de cada una de ellas, dentro de la estrategia gubernamental, varía de acuerdo a las condiciones económicas, sociales y políticas de cada sociedad particular y según las capacidades de desarrollo que detenta el sector privado nacional. A este propósito dice Hanson: "la extensión del sector público se determina por la comparativa escasez de capital e iniciativa privados para las industrias en las que el gobierno -bien o mal- ha decidido concentrarse". (26)

---

(26) Hanson, A.H. Public Enterprise and Economic Development, 2a. ed., Londres, Routledge and Kegan Paul Ltd., 1965, pág. 174.

En este orden de ideas, las funciones de la empresa pública capitalista son:

a) Corregir deficiencias de la producción privada de bienes y servicios si causan conflictos socio-económicos que pongan en peligro la estabilización de la sociedad.

b) Suplir la actividad económica privada, cuando no se interesa o no puede, en los campos que se consideren vitales para mantener o aumentar la dinámica de la economía.

c) Estimular, a través de un incremento en las expectativas de ganancia, la creación y conservación de aquellas empresas que el Estado juzgue susceptibles de apropiación privada, y además contribuyan a reforzar el equilibrio del proceso económico.

d) Reemplazar al sector privado cuando el incentivo de ganancia se debilita y se considera que la empresa no debe dejar de operar, o cuando la movilización e inversión de recursos privados aportan más desventajas que ventajas al buen funcionamiento de la economía en su conjunto. En algunos casos, también se da este reemplazamiento por la mayor apti-

tud del sector público para manejar empresas que - tienen un alto grado de especialización tanto en su producción como en su administración.

e) Colaborar en la creación y adaptación de tecnología, si la empresa privada no es capaz de emprender las acciones necesarias en ese sentido.

f) Fortalecer la posición competitiva de las pequeñas y grandes industrias nacionales, por la producción de bienes y servicios públicos con un precio inferior - o igual al de su costo total. Esto repercute en una baja en los costos de las empresas privadas.

g) Favorecer la concesión de préstamos, con el mínimo de restricciones, para permitir una mejor calidad y mayor cantidad de productos.

h) Generar un mayor poder económico estatal, para que el aparato gubernamental tenga poder decisivo para inducir a las empresas privadas a seguir sus políticas y para disminuir la influencia de las empresas extranjeras contra las políticas de desarrollo interno.

La importancia atribuída a cada una de estas funciones depende de las situaciones específicas que afronta una

sociedad dada. De la misma forma, varían los objetivos que condicionan el comportamiento de las empresas públicas; se puede afirmar, sin embargo, que son creadas como instrumentos del Estado para favorecer el equilibrio, estabilización y crecimiento del aparato productivo, mediante el adecuado desarrollo de la industria o de los servicios. Se busca que los bienes y servicios se produzcan de una manera económica y eficiente, sin que ello provoque alteraciones en las condiciones favorables a la preservación del sistema capitalista.

2.3.3. La Actividad Empresarial del Estado

El Estado asigna al sector de empresas públicas un conjunto de actividades que deberá desempeñar. Tales actividades, desempeñan una o más funciones, o bien, varias de ellas son requeridas para satisfacer las necesidades de una sola función.

Se crean, así, empresas estatales en los distintos ramos de la actividad económica (agricultura, industria, comercio, servicios), con objetivos específicos y criterios de producción adecuados a los problemas concretos que afronta cada ramo y según su importancia dentro del funcionamiento de la economía general.

Existen diferencias entre el objetivo básico del Estado - productor, y el del sector privado; por ello no conviene igualar las normas que rigen la actividad de uno y del - otro. Para el sector privado la expectativa de ganancia es requisito ineludible para destinar recursos a la inversión y para el Estado es más importante la generación - de condiciones que fomenten la creación y el fortalecimiento de las expectativas sociales. Esta diferencia dificulta la valoración exacta de la actividad empresarial - del Estado.

Algunas opiniones aceptan la intervención estatal en la - economía, pero niegan la necesidad de que ésta abarque la participación empresarial directa y caen en el error - de inventar un paralelismo inexistente entre el objetivo estatal y el del sector privado.

Luigi Ferri, por ejemplo, piensa que: "el Estado posee hoy instrumentos tales que le permiten intervenir en el - campo económico con gran eficacia y poder incisivo -- (piénsese en el control del crédito) sin por esto descender a la arena con los sujetos económicos privados, -- creando la sospecha de que se vale de su poder en de

fensa de los sectores en que opera como empresario". - (27)

Esta opinión está basada en un análisis jurídico-funcional que sugiere una visión estática del proceso económico. Es útil sólo para ilustrar lo que no debe ser un Estado empresario: una entidad en competencia permanente con todos los sujetos económicos privados.

Las empresas públicas que operan en la agricultura, la industria, el comercio y la dotación de servicios, poseen rasgos distintivos con respecto a los de sus similares privadas; por tanto, para evaluar la eficiencia de esas actividades, se atenderá a la prevalencia que el Estado concede a las acciones de política económica general sobre el estímulo que representa la mera obtención de utilidad por parte de la empresa. A este respecto, Hanson es por demás elocuente al hablar de los beneficios de las empresas públicas: "la justificación para la obtención de utilidades es simplemente, que constituye un método directo y conveniente de contribuir a la formación de capital nacional... si no recaban utilidades, el beneficio se transfiere a los consu-

---

(27) Ferri, Luigi. Op. cit., pág. 1570.

midores de sus productos en la forma de precios bajos". (28)

Queda claro entonces en el caso de las empresas estatales, que la rentabilidad no es sinónimo de eficiencia, sino que ésta depende del máximo provecho de los recursos disponibles para el desempeño de sus actividades y de los resultados prácticos enmarcados dentro de la función del Estado empresario.

Sólo así se puede evaluar la eficiencia de las actividades en las empresas públicas y el papel que éstas juegan dentro del proceso de desarrollo económico.

---

(28) Hanson, A.H. Op. cit., pág. 436.

CAPITULO 3

LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

SUMARIO: 3.1. Caracterización del Desarrollo Económico. 3.2. Obstáculos al Desarrollo Económico. 3.3. Participación del Sector Público. 3.3.1. Estabilización socio-política. 3.3.2. Regulación y protección. 3.3.3. Contribución a la acumulación de capital. 3.3.4. Planeación de la economía.- 3.4. Un Medio: Las Empresas Públicas. 3.4.1. En los países desarrollados. 3.4.2. En los países subdesarrollados.

3.1. CARACTERIZACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

La mayoría de los economistas discuten sobre la diferencia entre crecimiento y desarrollo económico. Ambos conceptos se ubican en el terreno de la macroeconomía. El crecimiento económico mide los cambios en el producto físico motivados por acciones que pretenden mantener un ritmo expansivo y conseguir la plena ocupación. El desarrollo económico, además de las pretensiones tomadas en cuenta por el crecimiento, le concede importancia a las alteraciones que, un incremento en la productividad, provoca en las estructuras social y política.

En otras palabras, el concepto de desarrollo económico implica una búsqueda de los posibles mecanismos y cursos de acción que permitan la transformación deliberada, ordenada y contínua -

de la organización general de la producción, sin que ello ocasione problemas inmediatos que pongan en peligro la estabilidad y supervivencia del sistema, por lo tanto tal transformación debe ser también dirigida y controlada. Aunque pueden variar las estructuras política y social.

Cualquier proceso de desarrollo económico tiene un punto de partida: el incremento en la productividad. En la medida que ésta se incrementa "aumenta el flujo de ingreso real, esto es, la cantidad de bienes y servicios a disposición de la colectividad. Por otra parte, el aumento concomitante de las remuneraciones provoca, en quienes utilizan el ingreso, reacciones que tienden a modificar el perfil de la demanda. Para comprender el desarrollo económico es necesario conocer, por lo tanto lo mismo el proceso del aumento de la productividad como el comportamiento de los agentes que utilizan el ingreso, frente a la expansión de éste". (1)

Para entender con claridad el proceso de desarrollo económico capitalista, es necesario analizar los elementos que determinan un incremento en la productividad, tales como: la formación de capital fijo, la obtención de recursos para tal fin, la utilización

---

(1) Furtado, Celso. Teoría y Política del Desarrollo Económico. Trad. Francisco Oliveira y Martí Soler, 5a. ed., México, D. F., Siglo XXI Editores, S.A., 1974 (Economía y Demografía) pág. 107.

de innovaciones técnicas que aumenten la capacidad productiva de ese capital, el abastecimiento adecuado de insumos y el adiestramiento del factor humano. Conviene, asímismo, considerar la -- orientación de los recursos hacia determinadas ramas económicas (como la agricultura, la industria, el comercio o los servicios).

"La primera y más obvia selección se da entre la industria y la - agricultura para conocer el punto principal de concentración... - esta selección afectará la segunda: entre proyectos de trabajo - intensivo y proyectos de capital intensivo... (Esto) involucra - otros dos tipos diferentes de selecciones. Primero, aquélla entre proyectos de pequeña magnitud en los que la mezcla puede - ser un factor importante, aunque no el único. Segundo, aquélla entre técnicas alternativas para un proyecto dado... (Además) - la selección entre proyectos de trabajo y capital intensivos está íntimamente asociada con la aún más complicada entre proyectos de industria ligera y proyectos de industria pesada". (2)

Se puede afirmar que la dinámica del proceso está constituída - por el conjunto de decisiones tomadas en relación al aumento - equilibrado de la capacidad productiva de la economía, los subsecuentes beneficios en favor de la tranquilidad socio-política y finalmente por la subsistencia y predominio del modo de produc-

---

(2) Hanson, A.H. Op. cit., pág. 99-101.

ción capitalista.

Un aumento en el valor de la corriente total de bienes y servi-- cios de una economía, representa un índice de crecimiento, el - cual, referido a la población, proporciona una medida clara so-- bre su aportación a la solución de los conflictos sociales, cuando éstos son causados por una insuficiencia en los ingresos.

Se pretende, en primer lugar, que el ascenso en el monto total de ingresos percibidos por los factores de la producción, sea - significativamente mayor que la expansión poblacional; en segundo lugar, que la cantidad obtenida por ese ascenso, sea distribuída de forma tal que se pueda apreciar una elevación en el - nivel de vida de la población.

Cuando se evalúan los avances económicos de una sociedad, se puede observar que la tendencia del Ingreso Nacional Bruto (INB), a precios constantes, refleja, de modo general, los cambios en - la productividad, aunque dice poco sobre el nivel de vida de la población. La inclusión de un factor per cápita, no se puede - sostener como medida amplia, pues sólo sería válido para sociedades con un coeficiente de concentración del ingreso (Gini) de cero, o muy cercano a éste.

La evaluación pues, del desarrollo económico, no debe restringirse al análisis cuantitativo de los beneficios que acarrea un aumento en la productividad, sino que es necesario añadir las consecuencias cualitativas en favor de la preservación del sistema.

El Estado, por medio de sus mecanismos políticos, es el más indicado para conocer las demandas generales que presenta la sociedad. Actúa sobre la estructura social al absorber las presiones y efectos que sobre la sociedad tiene un rápido crecimiento sin dejar de estimular este último. Asigna responsabilidades y prioridades a su sector público, originadas en las formas de negociación vigentes. Estos últimos aspectos, constituyen el núcleo del proceso que permite entrever el costo de oportunidad - político de una decisión.

"A cualquier decisión corresponde un costo de oportunidad político tal real como el costo de oportunidad económico. En virtud de la existencia de valores en conflicto entre los diferentes grupos y en el interior de los mismos, asegurar el acuerdo (políticamente) necesario para seguir una línea de acción específica,- en muchas ocasiones, reduce la oportunidad de seguir alguna - otra línea de acción". (3)

---

(3) Schultze, Charles L. The Politics and Economics of Public -- Spending. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1973, (The H. Rowan Garther Lectures in System Science) pág. 45.

Es preciso pues, hacer énfasis sobre el costo político que tiene cualquier decisión económica y no únicamente caracterizar al desarrollo económico como un simple aumento de la productividad.

3.2. OBSTACULOS AL DESARROLLO ECONOMICO

Para acelerar el avance económico de una sociedad, es menester cumplir con algunos requisitos mínimos que apoyen las decisiones tomadas con respecto al desarrollo económico. Las deficiencias constituyen obstáculos que deben ser salvados.

La formación de capital es uno de los principales elementos que determinan un incremento en la productividad. Las adiciones sucesivas al monto de ese capital deben ser suficientes como para producir un efecto positivo en el ingreso nacional per cápita. La primera meta es la obtención y adecuada canalización de los recursos necesarios para asegurar un aumento conveniente del capital fijo.

En los países subdesarrollados se presenta un aparente círculo vicioso. A primera vista sugiere la responsabilidad de contar con recursos propios: "Del lado de la oferta está la poca capacidad de ahorro, que resulta del bajo nivel del ingreso real. El escaso ingreso real es un reflejo de la baja productividad, que a su vez se debe, en gran parte, a la falta de capital. La falta de capital es el resultado de la poca capacidad de ahorro, y así el círculo es completo".

"Del lado de la demanda, el estímulo a invertir puede ser bajo a causa del escaso poder de compra de la población, que se debe a su reducido ingreso real, lo que a su vez, es atribuible a la baja productividad. Sin embargo, el bajo nivel de productividad es resultado de la pequeña cantidad de capital empleada en la producción, que a su vez puede obedecer, al menos parcialmente, al pequeño estímulo a invertir". (4)

La ayuda externa aparece como una fuente adicional a la que es preciso recurrir para allegarse nuevos recursos, pero la dotación exterior de capital tiene serias limitaciones que hacen pensar en la conveniencia de tomarla como única solución. Si la ayuda proviene de instituciones internacionales privadas de financiamiento, el volumen total de préstamos que son capaces de generar no es suficiente, con toda seguridad, para satisfacer la demanda total de los países subdesarrollados. Además, su aportación está condicionada a su propio interés y no al del país que la recibe.

Se puede recurrir al trato intergubernamental con la posibilidad de conseguir mayores recursos que los obtenidos de las instituciones privadas. No obstante, tal asistencia depende más de

---

(4) Nurske, Ragnar. Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, pág. 14.

la posición estratégica y de la actitud política de un país, que de su orden de prioridades económicas.

Otro camino sería el apoyo a la inversión extranjera directa, que implica el establecimiento de capitales ajenos al país, manejados por sus propietarios. A pesar de las ventajas que representa la transferencia del "know-how", implícita en este tipo de capitalización, es indudable que su aportación al proceso de acumulación es bastante limitada, en virtud de la repatriación de las utilidades de las empresas extranjeras.

Se puede aseverar, finalmente, que la obtención de recursos externos a largo plazo es más dañina que benéfica, pues el poder de decisión nacional se ve seriamente afectado y la viabilidad de cualquier acción establecida por el sector público, tiende a ser nula.

Esto hace pensar en otra solución al problema de la escasez de recursos, constituída por un mejor aprovechamiento de los potenciales de ahorro de que dispone un país. No se debe estimular la canalización de fondos por métodos considerados socialmente injustificables, aunque en los puntos de vista individuales sí encuentren justificación. Tal es el caso de la compra de bienes raíces, construcciones domésticas de exagerada mag-

nitud, comercio intermediario y especulación, que representa la utilidad y seguridad del individuo, pero no de la sociedad.

Las condiciones de inversión de los países subdesarrollados presentan un panorama poco atractivo a los propietarios de esos capitales, que no están dispuestos a desviar sus recursos si no existen fuertes motivaciones para hacerlo. A fin de evitar este problema se haría necesario:

- Aumentar la capacidad del mercado interno para absorber la oferta de nuevos productos.
- Ampliar las posibilidades de introducción de productos en los mercados internacionales.
- Reducir la baja productividad del factor trabajo.
- Crear y adecuar los servicios básicos que requieren las empresas productivas, facilitando energía, infraestructura, educación, transportes, higiene, vivienda y otros servicios.
- Fomentar una mejor habilidad empresarial.

Estos requisitos, entre otros, se constituyen en serias dificultades para lograr la reubicación de los recursos internos. El Estado cuenta con varios instrumentos que le permiten salvar esas dificultades, siempre y cuando esté dispuesto a hacerlo.

El desarrollo económico no es un simple incremento en la productividad, por tal motivo estos no son los únicos obstáculos que se le presentan, sino que también se encuentran ciertas actividades de resistencia al cambio. Su desaparición forma parte del costo político a que se hizo referencia con anterioridad. Esa resistencia está vinculada a la concepción tradicional sobre los modelos de vida que han regido a la sociedad y que valoran las actividades empresariales a la luz de ideas y creencias que no coinciden con la fase capitalista de producción.

Esas actividades no son sino resquicios de organizaciones económicas que antecedieron al capitalismo. Su permanencia constituye un serio inconveniente para cualquier intento de avance económico. Hanson completa esta idea: "existen muchos países en donde la etapa del <u>despegue</u> parecería exigir la destrucción total del feudalismo, no porque los campesinos propietarios sean más productivos individual o colectivamente... sino porque los terratenientes como clase, constituyen una fuerza política reaccionaria que debe ser eliminada antes de iniciar cualquier intento serio de planeación económica". (5)

Otro obstáculo se genera cuando el desarrollo económico de un país experimenta, en su interior, una agudización de las tensio-

---

(5) Hanson, A.H. <u>Op. cit.</u>, pág. 49.

nes sociales. La creación de nuevas expectativas origina en la población una mayor presión sobre la estructura política y pretende satisfacer, al máximo, sus nuevas demandas.

Aparece entonces el peligro de la inestabilidad política con efectos perjudiciales para los intentos de aumentar las tasas de ahorro e inversión, que impide un óptimo aprovechamiento de los recursos productivos y, por tanto, disminuye las posibilidades potenciales de contar con un mayor volumen de capital fijo.

Si una sociedad contiene un alto grado de inestabilidad política, requiere de acciones gubernamentales que involucren la consecución de un permamente equilibrio en la balanza de poder, y le brinden, a su vez, las facilidades necesarias para cumplir con un modelo de desarrollo económico. Así, en una aproximación al pensamiento de Hansen, se destaca: como "un sistema político tiene éxito, cuando desarrolla la capacidad de elaborar los productos requeridos para satisfacer las demandas que se presenten, o los medios para controlar y limitar el número de éstas". (6)

Si el sector público cuenta con esos productos y medios, depen-

---

(6) Hansen D., Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Trad. Clementina Zamora. México. D.F., Siglo XXI Editores, S. A., 1971, pág. 226.

de en buena parte de la eficiencia del aparato administrativo de - que dispone. La falta de eficiencia constituye uno de los más - serios obstáculos para el desarrollo económico, no sólo para la - estabilidad política, sino también, por la importancia que tiene - la actividad del Estado para la formación de capital fijo. Cualquier fisura en ese aparato funcionará como conducto de derrama improductiva de los fondos financieros sociales.

Cuando se pretende evaluar la eficiencia de la administración pública a luz de metas propias del sector privado, es motivo de - grandes confusiones que sólo pueden ser aclaradas si, como se señaló en párrafos anteriores, se toma como base de valoriza-- ción el objetivo general del Estado.

Se deben revisar, de manera profunda, los esquemas de organización y operación aplicados para cumplir con la tarea pública para determinar en qué medida se adecúan al modelo de desarrollo económico optado. Si es necesario, se corregirán las desviaciones y deficiencias, obstáculos al eficaz desenvolvimiento de la actividad estatal.

Sin restar importancia a las acciones del Estado para aminorar - el efecto negativo de los obstáculos mencionados, se analizarán las acciones encauzadas a confrontar el problema de la obtención

y movilización de recursos. Este factor común está presente en la resolución de todos los obstáculos. Sólo así se puede sentir la necesidad de contar con un sector público activo económicamente y propietario de empresas con características muy particulares, que se integre a los esfuerzos por lograr un desarrollo económico capitalista equilibrado y sostenido.

3.3. PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO

3.3.1. Estabilización Socio-Política

La conformación de situaciones favorables para aprovechar cualquier intento de desarrollo económico depende, en gran medida, de la disposición que para ello tenga el Estado. Aquí se ha sugerido constantemente que el sector público requiere tanta responsabilidad cuanta sea necesaria para suplir las deficiencias de la organización privada.

El orden y la tranquilidad de la sociedad condicionan la atracción y reorganización de los capitales. Una buena parte de las acciones y recursos estatales están orientados a la consecución de ese fin, pues tanto la inversión de capital externo como la del capital interno se apoyan en la conservación de una relativa calma social, que es el primer signo de garantía para la inversión privada.

De acuerdo al enfoque de David Easton (7), el mecanismo político, tomado como sistema, se relaciona con su medio ambiente a través de insumos o entradas, a

---

(7) Easton, David. Esquema para el Análisis Político. Trad. Aníbal C. Leal, 2a. ed. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973, pág. 155-6.

las cuales corresponde una decisión con autoridad que se manifiesta en la forma de producto o salida.

Al analizar las posibilidades de supervivencia del sistema político, propone dos variables que conforman -- los insumos. La primera incluye las demandas que - presenta la sociedad y el límite de la capacidad de - respuesta a las mismas, para que no pongan en peligro la permanencia del sistema. La segunda contiene los apoyos y el sustento mismo del sistema político,- sólo posible, en tanto que pueda absorber las demandas que se plantean.

La estabilidad de una sociedad depende del apoyo obtenido por el sistema político a través de la satisfacción de demandas. El Estado, por lo tanto, debe limitar el número de demandas presentadas y aumentando la capacidad del sistema para resolverlas. Este- esfuerzo, significa conservar y fortalecer el apoyo a los miembros políticamente importantes, quienes al - controlar una cantidad suficiente de recursos, pueden amenazar la estabilidad socio-política del país. Además, si se logra dar mayor capacidad al sistema político sin estorbar el planteamiento de las demandas,

se consigue un apoyo adicional por parte de los otros - miembros.

La acción estatal en el terreno económico contribuye - ampliamente a mantener la tranquilidad social. El Estado cuenta con los dispositivos convenientes para ello. El uso improductivo de sus recursos puede ser un signo de auxilio en favor de la estructura económica en - general.

Es preciso aclarar, sin embargo, que esa movilización de recursos no puede ser tomada como excusa del mal funcionamiento del sector público. Generalmente así se hace. En la actualidad, como ya se ha hecho notar, el Estado tiene otras obligaciones que cumplir y motivos para establecer otros criterios de eficiencia y no sólo el de mantener la estabilidad en la estructura socio-política.

3.3.2. Regulación y Protección Estatal

El Estado debe mantener el equilibrio de la economía - de un país, cuando éste se encuentra en un proceso - de desarrollo. Para ello implanta medidas que influ--

yan en el comportamiento de los agentes privados. Se puede decir que casi todas las acciones estatales están dirigidas en ese sentido.

A este respecto, Cibotti y Sierra (8) afirman que las acciones regulatorias del Estado se diferencian en que: "su único objetivo es la regulación en sí misma, o sea, son típicamente normativas; se caracterizan porque para cumplir con sus propósitos no necesitan que el Estado movilice directamente recursos físicos y financieros".

Se reglamenta la actividad económica cuando los mecanismos de la libre competencia acarrean más desventajas que ventajas. El sector público asume, entonces, un mayor control de la producción de bienes y servicios al imponer una política correctiva a los excesos del sector privado.

Este tipo de regulación depende, sin embargo, de la capacidad del aparato estatal para hacer valer las normas jurídicas. Esto limita, significativamente, las posibilidades de control eficaz. En muchos paí

---

(8) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. Op. cit. pág. 17.

ses, alcanzar tal capacidad implica destinar una gran - cantidad de recursos para ese fin. En la mayoría de - los casos, esto constituiría un abandono de otras inversiones que, vistas globalmente, son vitales para el desarrollo económico.

Existe, además, otro tipo de acciones regulatorias cuyo efecto es propiciado por la actividad financiera del Estado, cuando éste libera recursos del uso y consumo privados.

La influencia de las finanzas puede representarse como un instrumento de equilibrio, ya que el ingreso y gasto público es utilizado para afectar la demanda - global a través de políticas de ocupación, inversión, estabilización de precios y transferencias.

Otra posibilidad regulatoria que conlleva el financiamiento del sector público, se contiene en la promoción de determinadas actividades privadas cuando, - según se estime, ofrezcan mayores beneficios para - el desarrollo económico.

Las distintas modalidades de extracción a que están

sujetas las fuentes de ingresos, así como las diferentes formas de aplicar los desembolsos públicos, constituyen un conjunto de alternativas que hacen factible un amplio campo decisional para el sector público, -- pues puede aplicar o no incentivos que influyen en la conducta de las empresas e individuos privados.

Este tipo de regulación se expresa en la composición - interna del sistema tributario, en la estructura de precios y tarifas de la producción pública y en los efectos originados por la deuda pública. Cada una de estas posibilidades será analizada, con más detalle, dentro del capítulo correspondiente a las finanzas del Estado.

3.3.3. Contribución Directa a la Acumulación del Capital

La actividad económica del Estado, al procurar una baja en los costos de las empresas privadas, que redunda en un alza de la tasa de ganancia contribuye directamente a la acumulación de capital. Su ayuda en la formación de un capital fijo mediante la inversión pública, su apoyo al aumento de la productividad del - factor trabajo, así como su colaboración para que los

bienes y servicios por él producidos ostenten un bajo - precio en relación a su costo total, son indicadores - claros de que el Estado busca mejorar las condiciones de acumulación privada del capital.

Los esfuerzos realizados por el sector público para incrementar el acervo de capital fijo y la productividad de la fuerza de trabajo, se pueden encuadrar dentro - de lo que O'Connor denomina "gastos de capital so-- cial", los cuales responden a la función básica del - Estado capitalista: "tratar de mantener o crear las - condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital". (9) El autor define y divide tales erogaciones así:

"El capital social son los gastos requeridos para una acumulación privada rentable, que es indirectamente - productivo. (Son de dos tipos) la inversión social y el consumo social. (El primero) consiste en proyec-- tos y servicios que aumentan la productividad de una cantidad dada de fuerza de trabajo y, a igualdad de - otros factores, aumentan la tasa de utilidades. (El - segundo) consiste en proyectos y servicios que reducen los costos de reproducción de la fuerza de traba-

---

(9) O'Connor, James, Op. Cit., pág. 15.

jo y, a igualdad de los otros factores, aumentan la tasa de utilidades". (10)

Podríamos verlo desde otro ángulo, cuando se pretenden generar avances económicos dentro de una sociedad que sufre un fenómeno de estancamiento, la inversión pública se convierte en la palanca estratégica del desarrollo, al absorber y emplear, de manera ventajosa, los excedentes económicos disponibles que no son utilizados por la inversión privada.

La aplicación de tales recursos lleva a la creación de un conglomerado de empresas estatales, y, con ello, a la generación de nuevas oportunidades de empleo. La ampliación de este conglomerado origina una demanda adicional y un mercado creciente para los bienes producidos por el sector privado, ya sea, por las adquisiciones de las mismas empresas del Estado o por los ingresos personales que reciben sus trabajadores.

Visto en relación a las empresas privadas, éstas se ven beneficiadas en virtud de los bajos precios de los bienes y servicios producidos por las empresas públi-

---

(10) Ibid, pág. 16.

cas. Por tal motivo, cuando éstos son utilizados como insumos en la producción privada, repercute directamente en la baja de sus costos totales, lo que deriva en un aumento de las ganancias, sobre todo en mercancías de exportación.

Respecto a los efectos de esta política de precios, Retchkiman opina que: "si el precio del producto público es menor de lo que se aceptaría en el mercado, puede dar por resultado tres situaciones: a) incremento en las utilidades de la empresa privada que lo utiliza; b) incremento en los salarios, sueldos y demás prestaciones de obreros y empleados que sirven a la fábrica; c) bajar el precio de venta". (11)

Todo lo dicho acerca de la contribución de la actividad económica estatal al proceso de acumulación de capital, permite hacer a un lado aquellas opiniones que sugieren la transferencia de determinadas empresas públicas a manos privadas, para ser integradas a los esquemas de producción propios de tal sector.

---

(11) Retchkiman, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México. 1972 (Textos Universitarios), pág. 55.

Sólo así, afirman, podrían volverse rentables, pero no - toman en cuenta que para muchas empresas privadas surgirían situaciones de crisis. Sin embargo, tampoco se- puede llegar al otro extremo, afirmando que las empre-- sas públicas deben ser deficitarias por naturaleza, como sostener que:

"Cuanto más fielmente se parezca una empresa pública a otra privada en punto a lo que se entiende connatural a esta última (rentabilidad), menos razones hay para - realizar un acto contra-natura, consistente en pretender hacer público lo que por esencia es privado". (12)

Tales opiniones niegan la posibilidad que tiene el Estado de obtener recursos adicionales para sí mismo, los que, para ampliar su campo de acción económica, estaría dispuesto a utilizar en beneficio del desarrollo económico capitalista.

3.3.4. Planeación de la Economía

Encauzar debidamente los elementos de la actividad pro-

---

(12) Naharro, José María. "Consideraciones en Torno a la Planificación Económica y la Empresa Pública" en La Empresa Pública. -- Evelio Verdura y Tuells (ed.), Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, pág. 171-2.

ductiva que determinan el ritmo y la orientación del proceso de desarrollo económico capitalista, implica el establecimiento de objetivos generales y metas específicas. Esta sistematización de un plan global en programas particulares, mediante la estimación de los requerimientos y condiciones necesarias, permite lograr un volumen suficiente de inversión productiva.

Lo anterior constituye el marco general en el que funciona la planeación económica. Destaca aquí la necesidad de mitigar a mediano o largo plazo, los efectos originados por las diversas formas de conseguir recursos. Sólo así se obtendrá un óptimo aprovechamiento y se facilitará la realización de los objetivos generales mediante la concreción de metas específicas en el máximo de inversiones productivas.

La visión global de la economía que posee el sector público y su capacidad de resolución de los conflictos sociales son los principales elementos que determinan la aptitud del sistema político para dirigir la elaboración y aplicación de un plan. Dadas las características de la economía capitalista, se contempla la necesidad de que el sector público entre en relaciones de armonía -

con los centros de decisión privados, cuyo poder económico podría obstaculizar los esfuerzos gubernamentales destinados a incrementar la productividad y a consolidar el sistema capitalista. En otras palabras, la discusión contínua y amistosa de la problemática económica entre el sector público y el privado, es condición indispensable para brindar viabilidad a cualquier intento de planeación.

Las decisiones que toma el sector público tienen un carácter doble: por una parte, son obligatorias en cuanto atañen a la operación de su propia estructura y, por la otra, son indicativas en cuanto pretenden estimular las actividades de los individuos y de las organizaciones privadas.

Esto ha dado lugar a que se acuñe el término "planeación indicativa", que, a juicio de Bénard, se entiende de la siguiente manera:

"a) Las autoridades de planeación se conforman con proporcionar a los principales agentes económicos las indicaciones acerca de los fines que se consideran deseables desde un punto de vista nacional y fijan un número limitado de objetivos con prioridad.

b) La mayor parte de las empresas (excepto algunas públicas) quedan en libertad de elegir las acciones por medio de las cuales realizarán los fines que se les han propuesto.

c) El Estado trata de lograr que se respeten los objetivos con prioridad, asociando en su elaboración a los centros de decisión privados, y mediante estímulos por medio de los mecanismos de mercado". (13)

Esta noción sugiere la participación de un sector público bien organizado, en constante búsqueda de una expansión en el volumen de sus actividades, para que esta "indicación" ejercida sobre las empresas privadas de los distintos ramos económicos, resulte eficaz y cumpla con su propósito de influir ampliamente en la conducta de todos y cada uno de los agentes económicos.

---

(13) Bénard, Jean. "Los Métodos de la Planeación Francesa y su Adaptación a los Países en Vías de Desarrollo" en Programación del Desarrollo Económico. Jean Bénard etal., México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1969, pág. 35. El mismo artículo se encuentra en: Lecturas sobre Planificación para el Desarrollo. (segunda parte). César Chomski, Sergio de la Peña y José J. Soriano Villalaz (comp.), México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

Si el aparato gubernamental no es suficientemente fuerte para imponer sus decisiones prioritarias, cualquier plan global que se elabore por su conducto, estará inevitablemente condenado al fracaso. Es pues, requisito ineludible de la planeación económica, la existencia de un sector público ordenado e instrumentado que haga valer su voluntad e induzca su criterio, sobre las alternativas más adecuadas para invertir productivamente.

La búsqueda de una mayor eficiencia en sus actividades así como la pretensión de ampliar su campo de intervención económica, constituyen los intentos más significativos que permiten al Estado participar, de manera plena, en el proceso de "planeación indicativa".

Desde este punto de vista, el establecimiento de empresas públicas no es sino un instrumento para llegar a un objetivo: la planeación económica. A su vez, tal objetivo debe considerarse un medio para lograr la realización de otro objetivo más amplio, más general y más importante: el desarrollo económico capitalista.

3.4. UN MEDIO: LAS EMPRESAS PUBLICAS

La colaboración de las empresas públicas en el proceso de desarrollo económico, presenta distintos matices en las diveras sociedades. Por tal motivo, el análisis debe ampliarse a las situaciones que privan en cada economía particular. En razón de las limitaciones propias a este trabajo, se ha procedido a ubicar en dos categorías generales, el conjunto de las economías del mundo capitalista.

La primera de ellas se refiere a países históricamente más favorecidos por las relaciones de producción capitalistas, cuyas economías han encontrado menos tropiezos para ampliar su proceso de industrialización, su volumen de renta nacional y su ingreso nacional per cápita.

Su posición de poder, en el marco de las relaciones de intercambio con economías menos evolucionadas, es altamente favorable a sus intereses, pues tienen la capacidad de dar un mayor valor a la producción bruta agrícola cuando ésta es transformada en artículos elaborados por un proceso industrial. Esto permite una diversificación en sus exportaciones que significa, a su vez, una menor dependencia con respecto a las variaciones en el precio de los productos que impone el mercado mundial y, un menor

daño a su economía cuando el ramo agrícola enfrenta perjuicios a consecuencia de la acción de fenómenos naturales.

La industrialización de estos países se realizó de manera integrada, ésto es, se estableció el equilibrio entre la producción de insumos, de bienes de consumo, de bienes intermedios y de bienes de capital; ello les permitió dominio sobre sus propias riquezas naturales e inclusive sobre las de economías que tenían que importar equipos y tecnología para industrializar sus productos. Los países que reúnen tales características son los denominados desarrollados.

La segunda categoría general está integrada por países cuyo crecimiento económico está muy limitado por el fuerte dominio que han ejercido y ejercen los países desarrollados, los cuales bloquean cualquier intento significativo que pretenda aumentar su capacidad productiva. Bettelheim (14) al analizar los factores externos que describen esta situación, lo explica así:

"La acción, más o menos sistemática, del gran capital extranjero, (actúa) para oponerse al desarrollo de las fuerzas productivas de los países dependientes. Esta acción se explica por el hecho de que la explotación de estos países es tanto más fácil

---

(14) Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado. México, D.F., Fondo de Cultura Económica. 1965, pág. 43.

cuánto más débiles son, menos industrializados, más especializados en la exportación de uno o de dos productos".

Es clara la disposición poco favorable de fomentar un proceso que saque del estancamiento a los países subdesarrollados. Estos quedan sujetos, desde el exterior, a formas de dependencia que obstruyen cualquier intento importante de evolucionar sus economías.

Los factores internos, al reflejar esa dependencia, contribuyen también a mantener vivo el atraso de estas sociedades capitalistas. Sus economías se caracterizan por una escasa acumulación de capital que les impide expander la producción de bienes y servicios orientados a satisfacer las demandas locales. Por tal motivo recurren a la importación de productos elaborados por los países desarrollados y proporcionan, a cambio, grandes cantidades de materias primas que no han adquirido un mayor valor por no haber sido industrializadas.

Esa insuficiencia en el stock de capital disponible no permite el empleo total de la fuerza de trabajo bajo técnicas de producción modernas. Si se quiere conseguir un aumento en la productividad utilizando los avances técnicos, una buena parte de la fuerza de trabajo quedará desempleada o subempleada, lo que

obviamente conducirá a la obtención de un Ingreso Nacional per - cápita muy pequeño, cuando éste incluye un factor de distribución (coeficiente de Gini).

La incapacidad del aparato productivo anula los efectos positivos que una mayor productividad puede acarrear para el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Algunos grupos minoritarios resultan beneficiados con ello, pero las deficiencias del mercado interno los hacen vulnerables por depender de condiciones - que la demanda internacional impone. La escasa variedad de bienes producidos por estos países debilita, aún más, su frágil posición de poder en el marco de las relaciones de intercambio con economías más evolucionadas.

Sólo mediante una mayor acumulación de capital puede salir una economía del estado de subdesarrollo. El principal obstáculo para ello es que el excedente económico disponible no es aprovechado en toda su extensión (con fines productivos) por la inversión privada (15). Además, si ésta no reacciona a los estímu-- los que provocan las acciones del Estado, no queda sino recu-- rrir al uso de la inversión pública como principal mecanismo de acumulación.

El problema no consiste sólo en movilizar el excedente de forma

---

(15) Lange, Oscar. Op. cit., pág. 57-8.

que se cree el máximo de bienes de capital, como lo afirma Oscar Lange (16), sino en mejorar la producción de aquellos bienes que sirven de insumos al capital, tales como materias primas y bienes intermedios. Además, es necesario aumentar la capacidad del factor trabajo, para que su dinámica se mantenga paralela a la de la acumulación de capital. El proceso de industrialización exige pues, planteamientos integrales del crecimiento.

Cuando el ritmo de crecimiento de la producción es muy bajo, se provoca la insatisfacción de las demandas sociales y surge una fuente potencial de conflictos socio-económicos que ponen en peligro la armonía del sistema. El Estado, por tal motivo, debe conservar la tranquilidad social, buscar, a través de la integración industrial, no sólo elevar la tasa de ganancia de las empresas privadas, sino también conseguir las condiciones armónicas que propicien el desarrollo económico capitalista.

3.4.1. En los Países Desarrollados

La eficiencia de las economías de los países desarrollados se basa en el proceso de integración industrial. Debido a eso, cualquier deficiencia en el abastecimiento efectivo de los insumos requeridos por la producción,

---

(16) Ibid. Pág. 63.

tanto de materias primas, como de bienes en general, - aumenta las posibilidades de que surja una situación - económica crítica.

La insuficiencia en la elaboración de tales insumos, - así como la monopolización de algunos de ellos, han - sido causa de que aparezcan las empresas públicas, a pesar de que en un principio se les consideraba un -- atentado contra la libre empresa.

Es necesario, pues, remarcar que tales empresas no se originan en un capricho estatal, ni mucho menos en el afán de convertir una sociedad en socialista, sino que surgen como una respuesta a las deficiencias propias - del sistema capitalista, manifestadas en los resultados negativos que traen aparejados los mecanismos de libre competencia y libre empresa. Esto, en última instan-- cia, desemboca en problemas económicos y constituye un obstáculo al desarrollo del capitalismo.

La ampliación y perfeccionamiento de las comunicacio- nes y los transportes, provocaron una expansión tal del comercio internacional, que se convirtieron en el con-- ducto mediante el cual, el incremento en la producción

de una economía podría ser colocado en mercado, sin - que para ello fuera indispensable que creciera la demanda interna.

Sin embargo, para llevar a cabo esa internacionalización de los artículos manufacturados por una industria, se requiere un alto grado de competitividad que permita la - demanda existente en otros países por un artículo determinado.

Para obtener ese alto grado de competitividad se deben reducir los costos al máximo posible y aumentar la calidad del producto que se requiera introducir al mercado mundial. Si la cantidad, la calidad o el precio de un insumo básico -electricidad, petróleo, carbón, acero, - comunicación y transporte, entre otros- constituyen un obstáculo para lograr una mayor competitividad, el Estado, a través de las empresas públicas, trata de aumentar y mejorar la producción del insumo en cuestión o - de bajar el precio de su comercialización, aunque ello signifique una situación deficitaria para su gestión empresarial.

La nacionalización de las industrias básicas -proveedo-

ras de insumos significativos para la producción en general- ayuda a resolver algunos problemas sociales causados por las deficiencias del capitalismo: desempleo, condiciones poco favorables para la fuerza de trabajo - e inestabilidad política.

La relación entre los problemas económicos y los sociales, ha hecho que las ventajas que representa la creación de empresas públicas en países capitalistas desarrollados, se puedan apreciar en un doble sentido:

"La junta de una empresa nacionalizada... podía, dada la dimensión de ésta, invertir en grandes obras de capital que prometían altos rendimientos, con bajos precios y empleo seguro... los bajos precios y la mejor - calidad en los productos podían tener un efecto positivo que penetrara a través de la economía e incrementara la competitividad internacional (con los consiguientes aumentos en la producción y el empleo), impidiendo así el deterioro salarial y, en general, en las condiciones de trabajo". (17)

Así pues, el papel de la empresa pública en las econo

---

(17) Foster, C.D. Op. Cit., pág. 31-2.

mías capitalistas desarrolladas se destina a mantener - en operación las industrias consideradas básicas para - el proceso económico, así como las que se consideran de utilidad pública en razón de su aportación al equilibrio social.

Se pueden encontrar, no obstante, ejemplos de empre-- sas públicas especiales que han entrado en el campo - de la manufactura: se nacionalizan por conveniencia - política (el caso de la Renault, en Francia) o por una emergencia económica debida a las fallas en la ges-- tión de una empresa privada importante (la Rolls-Royce, en Inglaterra).

3.4.2. En los Países Subdesarrollados

La necesidad de la empresa pública en los países subdesarrollados queda fuera de toda duda. Esto obedece a la ineficiencia del sector privado en el campo productivo. El aparato estatal, encuentra en ella uno de los instrumentos más adecuados para canalizar la inversión pública requerida a efecto de dinamizar el proceso de - acumulación de capital.

La intervención directa del Estado en el sistema econó

mico es un hecho irrefutable y no se puede negar tampoco que para los países subdesarrollados, tal intervención adquiere una mayor importancia por el interés estatal de promover la integración industrial mediante la cual se facilita un crecimiento autosostenido de la economía.

Respecto al interés estatal de establecer en una sociedad la forma industrial de producción, se puede aseverar con un grupo de autores coincidentes, entre ellos Carey-Jones, que: "en lo países de las dos categorías (desarrollados y subdesarrollados) se utilizan instrumentos similares; sin embargo, donde el sector público es débil, generalmente se da un mayor énfasis a la empresa pública, en especial donde se promueve la rápida industrialización". (18)

Resulta fácil reconocer cómo las fuerzas del desarrollo económico tienen que ser creadas, para ser encauzadas y controladas posteriormente. En los países subdesarrollados sólo la autoridad pública posee o puede poseer los recursos y el poder necesarios para lograrlo. En esos países, es el Estado quien tiene la capacidad de

---

(18) Carey-Jones, et al. Op. cit., pág. 3-4.

invertir en aquellos campos rechazados por el sector - privado, al considerar demasiados riesgos. Por otra - parte, al Estado le es dable asimilar las dificultades - inherentes cuando se pretende disponer de recursos para lograr objetivos a largo plazo.

Aunque no puede abstraerse del funcionamiento general de la economía, el sector público puede manejarse con cierta independencia ante la acción del mercado. Los precios de los productos de sus empresas, se pueden reducir para fijarlos en niveles que, desde el punto - de vista del inversionista privado, son ridículos; esto se apoya en la ayuda para conformar una fuente potencial de ahorro y de ampliación de la demanda, en - beneficio del consumidor. Se advierte asímismo, una reducción en los precios con un doble efecto para el aumento de la productividad: de un lado, las empresas privadas alojadas en el mismo campo, se ven obligadas a bajar sus costos en base a una mayor eficiencia para seguir siendo competitivas; de otro lado, -- aquellas empresas que se abastecen con los productos de las empresas públicas, sufren una disminución en - sus costos, pues les permite tener un margen de utilidades suficiente como para contribuir en mayor medida

al proceso de acumulación de capital fijo. Ello deriva en efectos positivos para el mejor aprovechamiento de los recursos económicos.

El sector público también puede incrementar el ingreso disponible para el consumo, al inflar deliberadamente los costos de sus empresas mediante la elevación del volumen de los salarios pagados a sus trabajadores. - Esto último puede no tener relación con la oferta y la demanda del factor trabajo. La capacidad ampliada de la demanda general de la economía por las nuevas posibilidades de consumo y derivada de los bajos precios y los altos costos de las empresas públicas, permite - motivar a las empresas privadas, para producir en mayor cantidad y calidad.

A pesar de todo lo anterior, se debe apuntar como todos estos beneficios están sujetos a la predisposición de los individuos y empresarios para ahorrar, consumir e invertir. Ello significa una lucha adicional contra - un alto grado de incertidumbre que impide anticipar, - con plena seguridad, una aportación efectiva al desarrollo económico del sector privado y de los consumidores en general. De esa forma, cualquier intento -

positivo del sector público en favor del capitalismo, en los países subdesarrollados, se podría convertir en ayudas esporádicas e inconsistentes, a los grupos que -- ejerzan una mayor presión para que se satisfagan sus propios intereses.

Si el Estado está empeñado en la formación de capital fijo, en un aumento en la productividad, en una elevación del Ingreso Nacional, en una ampliación de los - mercados interno y externo, en una mejor integración - del proceso económico (abarcando los diferentes ramos), en imponer ciertas condiciones a la inversión extranjera para lograr un equilibrio en el abastecimiento de recursos, debe aprovechar al máximo los recursos con - que cuenta para ello. Si su estructura impositiva y - demás fuentes tradicionales de ingreso, no le permiten extender hasta donde sea necesaria la inversión pública, ha de buscar en las utilidades de algunas de sus empresas, el medio eficaz para conseguir un mejora-- miento ordenado y coherente en la producción de bienes y servicios.

Se advierte sobre el particular, en opinión de Hanson que: "de hecho, la empresa (pública) no es un nego-

cio ordinario en el cual el Estado posee el capital, - sino que es una agencia de desarrollo económico". - (19)

Es indebido olvidar que tales esfuerzos para mejorar - la producción, están seriamente limitados por las restricciones derivadas del objetivo general del Estado - productor de promover las formas capitalistas de producción y mantener un equilibrio entre las fuerzas económicas que actúan en el seno de la sociedad; objetivo que a su vez hace válido el siguiente planteamiento: "en la mayoría de los países subdesarrollados - conviene al Estado la acumulación (de capital) originada en la operación de empresas públicas bajo su - propio control... (Así) en países donde: a) el poder de tributación es débil y b) se hace énfasis en - la intervención del Estado como un medio para el desarrollo económico... la obtención de ganancias por algunas -si no todas- empresas públicas, será tanto deseable como necesaria". (20)

---

(19) Hanson, A.H. Op. cit., pág. 441.

(20) Ibid. Pág. 437.

Por todo lo anterior, se destaca la importancia de analizar las fuentes de ingreso estatales para apreciar si en verdad se justifica la "lucratividad" de las empresas públicas.

CAPITULO 4

INGRESOS PUBLICOS

SUMARIO: 4.1. Generalidades. 4.2. Importancia de los Ingresos Públicos. 4.3. Análisis de las Fuentes de Ingresos Públicos. 4.3.1. Tributación. -- 4.3.2. Precios y Tarifas. 4.3.3. Endeudamiento Público. 4.4. Integración del Sistema de Ingreso Público. 4.5. La Política Fiscal.

4.1. GENERALIDADES

Cuando el Estado se ve obligado a ampliar su campo de actividades, en razón de una mayor dificultad para cumplir con sus objetivos, el problema de la obtención y asignación de los recursos necesarios se toma cada vez más agudo y complejo.

Los efectos que producen los ingresos y egresos del Estado sobre el resto de la economía, se aprecian por la magnitud de los recursos movilizados en la sociedad. Las consecuencias reales de una determinada política financiera estatal se observan en la influencia sobre las actividades de los otros agentes económicos, los cuales determinan la actitud del sector público sobre la forma y objeto de sus finanzas.

Como se advirtió en apartados precedentes, no es factible analizar las operaciones económicas gubernamentales a partir de los principios de mercado que rigen las actividades de las empresas privadas, debido a la diferencia de los objetivos perseguidos por el sector público y el sector privado. Por tanto, para analizar la esencia de las finanzas públicas, se debe partir del denominado "principio del presupuesto". Este se caracteriza porque "parangona la importancia de los recursos con las necesidades en términos sociales: costo y precios sociales". (1)

Los mecanismos de mercado son incapaces, por sí solos, de dar a conocer las necesidades sociales (entendidas como aquello que debe satisfacer el Estado para mantener la economía dentro de los límites del sistema capitalista). El sector público, por tanto, se ve obligado a recurrir al "principio del presupuesto", el que, basándose en la toma de decisiones a través de referencias político-económicas, facilita el conocimiento de tales necesidades y de los medios disponibles para satisfacerlas.

Los individuos revelan, mediante los mecanismos que proporciona ese principio organizacional, sus preferencias por los bienes y servicios públicos. El Estado debe definir la forma alternativa -

---

(1) Retchkiman, Benjamín. Op. cit., Introducción al Estudio... pág. 20.

del uso de sus recursos y establecer, consecuentemente, una escala prioritaria, en función de las fallas de la economía en general. El problema de la asignación de recursos se remite pues, a un proceso decisional que determina la importancia de una actividad estatal en lo particular y la cantidad de recursos que a ella han de asignarse.

De esta manera, el costo de un bien o servicio producido por el sector público, no se limita tan sólo a la cantidad de recursos necesaria para lograr la producción de un artículo (2) sino que incluye también la oportunidad de la decisión y la forma (efectiva o no) de ejecutarla.

No es sencillo, por tanto, valorar el costo de la inversión pública, pues existen elementos complejos que deben ser analizados, como por ejemplo:

a) La fuente de ingresos de donde se extraen los recursos para ser gastados. El uso privado que se pueda hacer de ellos constituye, de hecho, una desviación.

b) Las consecuencias originadas en la actividad económica, bien sean directas al aumentar la capacidad productiva y

---

(2) Groves, Harold. Finanzas Públicas, México, D.F., Editorial Trillas, 1975, pág. 166.

fortalecer la demanda de la economía, o indirectas, al afectar el comportamiento de la inversión privada por la existencia de economías externas que expanden el gasto público y crean nuevas expectativas de ganancias.

c) El necesario análisis de lo que significa la decisión estatal de invertir, para la estabilidad político-social.

El gasto público representa para los agentes económicos privados una fuente de oferta y demanda adicional de factores e inversión, así como la posibilidad de ampliar el poder adquisitivo de los consumidores mediante la transferencia de recursos efectuada por el sector público, lo que significa una alta capacidad de alteración del comportamiento económico de tales agentes.

Para determinar el costo real de la producción de bienes y servicios públicos, se deben conjuntar los aspectos cuantitativos y cualitativos de la inversión realizada por el Estado, de manera que sea factible obtener su costo-beneficio social. Esto incluye también los efectos positivos y negativos del financiamiento concreto del gasto público.

El sector público, a diferencia del privado, busca ampliar sus ingresos para poder aumentar el volumen total de gastos y así cumplir con el conjunto de obligaciones que derivan de su fun--

ción económica. La cantidad de recursos, sin embargo, requiere hacer frente a la inversión pública prevista y está condicionada - no sólo por el equilibrio de la economía pública, sino también, - y con mayor énfasis, por el fortalecimiento de la economía en general.

Se deben tomar en cuenta, además, las apreciaciones políticas - surgidas de un proceso de negociación permanente que facilita la toma de decisiones económicas estatales, y a la vez limita la capacidad estatal de decidir acerca de lo que se considere prioritario. Esto se debe al juego de presiones a que se ve sujeto el - Estado, pues los distintos grupos dentro del mismo sector privado buscan sus intereses y corresponde al Estado tomarlos en cuenta en el conjunto de decisiones orientadas a encontrar un mínimo de consenso social.

Es particularmente importante saber, para el caso de los ingresos públicos, que al constituir una desviación de recursos provenientes de la inversión privada, se ven inmersos en un proceso de - negociación más rígido, dada la incertidumbre sobre su destino.

Dentro del problema del financiamiento de la actividad económica estatal, entendido de tal forma, subyacen dos criterios de análisis que permiten identificar el grado de adecuación de una deter-

minada estructura de ingresos públicos, al esquema de desarrollo económico de una sociedad.

De un lado está el criterio económico: razonamientos encauzados a significar la importancia y los efectos de una determinada forma de financiamiento para el crecimiento permanente de la economía. Del otro lado, se encuentra el criterio político: razonamientos relativos a la capacidad del sistema político para decidir la obtención de recursos estatales. Este último criterio cuestiona la idoneidad de las decisiones gubernamentales en función de la estructura de poder prevaleciente.

Para entender con mayor claridad la importancia del criterio político, habría que abocarse al análisis del funcionamiento de un sistema de ingresos públicos en concreto, donde se pudiera apreciar la diversidad de mecanismos políticos de negociación en las diferentes sociedades. En el presente trabajo, se aludirá con mayor frecuencia a los razonamientos económicos en torno a tal funcionamiento, pues permiten resaltar algunas características generales de los ingresos públicos de las economías capitalistas y, en particular, del financiamiento de las empresas públicas.

4.2. IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PUBLICOS

Cuando disminuye la capacidad de las inversiones privadas, el Estado se constituye en un elemento de poder económico que puede influir, en forma determinante, en el proceso económico de una sociedad. Si bien este poder deriva no sólo de la parte del ingreso nacional, del que se apropia el Estado, sino también del destino que a la misma se le dé.

El sistema de financiamiento de las actividades estatales posee, sin embargo, rasgos propios que son dignos de ser analizados aisladamente. La desviación de recursos económicos hacia el sector público tiene un primer efecto: la redistribución del ingreso, pues "a los agentes privados, considerados individualmente o en grupos, se les altera la capacidad de apropiación de bienes, de servicios y de factores que obtendrían por su libre participación en los procesos de producción, distribución y acumulación". (3)

De esta forma, los mecanismos o instrumentos que el sector público utiliza para conseguir sus ingresos, dejan de tener un significado meramente numérico, recursos necesarios para sufragar un gasto, y adquieren una expresión económica más general en

---

(3) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. Op. cit., pág. 239.

cuanto que los sujetos encargados de cubrir ese monto participan en el proceso económico. Una baja, por lo tanto, en las posibilidades de inversión y consumo por la liberación de recursos en favor del Estado, representa una opción distinta para la administración privada de los recursos.

Derivadas de esta particular forma de administrar, aparece un conjunto de políticas encauzadas a fomentar la producción de aquellos bienes y servicios que reditúan un mayor beneficio al buen funcionamiento de la economía capitalista.

El punto de vista del Estado sobre lo que debe entenderse por desarrollo económico se expresa, en parte, en las decisiones relacionadas con la obtención de los recursos públicos que, aunque condicionadas por un proceso político donde se conjugan distintas presiones, poseen un grado de autonomía relativa. Esto permite al sector público aplicar su criterio con respecto al tipo de bienes y servicios que deben ser apoyados mediante la mínima extracción de los recursos utilizados por el sector privado para su producción, sobre todo de aquellos destinados a la inversión.

Así pues, cuando el sector público decide impulsar la producción de un bien o servicio, utiliza al mínimo sus mecanismos e instrumentos impositivos, lo que permite a la empresa o empresas pro-

El Estado puede actuar al contrario y valiéndose de la tributación y de su política de precios, puede desalentar ciertas conductas privadas respecto a la producción de bienes y servicios que le parezcan negativos para la organización de la economía. Le es posible aumentar directamente la carga impositiva sobre un bien o servicio y restringir así, el potencial incremento de la expansión productiva.

Asímismo, cuando el sector público decide equilibrar los costos unitarios con los precios de venta, obtiene un ingreso adicional que cubre los gastos ocasionados por la ampliación de la capacidad productiva del bien o servicio estatal. Ello repercute en un aumento en los costos de un producto elaborado por el sector privado, alza que significa una trasferencia de ingresos hacia el sector público y, por tanto, una traba productiva a las empresas que utilicen como insumo ese bien o servicio.

Resalta también, la posibilidad que tiene el Estado de afectar el comportamiento de la demanda mediante una variación en los gravámenes a los ingresos personales.

Otra alternativa de modificar el comportamiento de los agentes económicos por medio de las fuentes de financiamiento de la actividad estatal, es el endeudamiento público.

El Estado puede actuar al contrario y valiéndose de la tributación y de su política de precios, puede desalentar ciertas conductas - privadas respecto a la producción de bienes y servicios que le - parezcan negativos para la organización de la economía. Le es posible aumentar directamente la carga impositiva sobre un bien o servicio y restringir así, el potencial incremento de la expansión productiva.

Asímismo, cuando el sector público decide equilibrar los costos unitarios con los precios de venta, obtiene un ingreso adicional que cubre los gastos ocasionados por la ampliación de la capacidad productiva del bien o servicio estatal. Ello repercute en un aumento en los costos de un producto elaborado por el sector privado, alza que significa una trasferencia de ingresos hacia el sector público y, por tanto, una traba productiva a las - empresas que utilicen como insumo ese bien o servicio.

Resalta también, la posibilidad que tiene el Estado de afectar - el comportamiento de la demanda mediante una variación en los gravámenes a los ingresos personales.

Otra alternativa de modificar el comportamiento de los agentes - económicos por medio de las fuentes de financiamiento de la actividad estatal, es el endeudamiento público.

El Estado, al ser sujeto de crédito en los mercados de capital, entra en competencia con el sector privado. Esto le permite - rectificar o inducir las condiciones de préstamo. Puede tam-- bién alterar la dotación de recursos al obtener créditos de la - banca comercial, afectando así, directamente, la liquidez y la tasa de interés, por endeudamiento adquirido de los agentes - privados, sea de índole involuntario o coercitivo (encaje legal).

En el mismo sentido, el Estado puede solventar sus gastos mediante la creación de moneda, que desde el punto de vista de la deuda pública puede concebirse como: "algún tipo de emi-- sión en billete impreso y moneda, sin pago de intereses a los propietarios" (5) y cuyo uso exagerado afecta el nivel de pre-- cios, al ocasionar un exceso de liquidez, originando así una - situación inflacionaria.

Los próximos apartados se dedicarán a la presentación de algunas características particulares de las diversas fuentes de fi-- nanciamiento del sector público, con el fin de señalar la utilidad potencial que representan para el mejoramiento de la organización económica capitalista.

---

(5) Samuelson, Paul. Op. cit., pág. 186.

4.3. ANALISIS DE LAS FUENTES DE INGRESO PUBLICO

4.3.1. Tributación

En situaciones normales, la fuente más rica de ingreso para el sector público es la de los impuestos, aunque se debe aclarar que constituyen ciertamente la mayor porción de ese ingreso, pero no lo conforman en su totalidad.

El Estado ha hecho frecuente uso de su facultad impositiva para cumplir con la mayoría de sus labores. Esto resalta la enorme importancia de contar con un sistema tributario coherente y eficaz. No está por demás, sin embargo, examinar los aspectos más significativos con el fin de hacer hincapié en la influencia que el sistema tributario representa en sí mismo para el proceso económico capitalista.

Los impuestos suelen diferenciarse de las demás fuentes de ingreso público:

- Por su generalidad respecto a los sujetos sobre quienes recaen, de manera que cuando se establecen tratamientos especiales éstos no pueden refe-

rirse a casos particulares.

- Por su obligatoriedad, que permite al Estado ejercer la coacción para allegarse este tipo de recursos, - convirtiéndolos así, en una aportación compulsiva.

- Por su unilateralidad, en cuanto que la determinación de la forma y cuantía de los impuestos requiere tan sólo de decisiones estatales al respecto.

- Por su incertidumbre, dada la falta de especificaciones concretas sobre las contraprestaciones que habrán de recibir los que son sujetos de impuesto.

- Por la autoridad encargada de su exacción, que no puede ser sino la fiscal.

- Por la amplia gama de opciones que brindan al Estado, cuando éste decide modificar el comportamiento de los agentes privados.

Resalta la importancia de esta última por constituir - una diferencia no sólo de forma, sino también de fondo, a la cual debe atribuirse un mayor significado en la influencia potencial del sistema impositivo para el funcionamiento de la economía en general.

Esa gran variedad de alternativas contenidas en cualquier estructura tributaria es un indicador claro de lo que ésta representa para la toma de decisiones en favor del eficaz manejo de los recursos. Por tanto, los impuestos no son sino instrumentos que utiliza el sector público para señalar quién puede contar con los medios para ampliar su actividad económica; cómo ha de encauzarse y el proceso de ampliación de capital; qué bienes, servicios y personas deben resultar beneficiados por él y cuándo (en qué situación) debe llevarse a cabo tal proceso.

Lo anterior se confirma, según apunta James Anderson: "Unido a la recaudación de fondos, y a veces totalmente al margen de ella, se ha utilizado el poder impositivo para alcanzar cierto número de objetivos distintos. La imposición se ha utilizado durante mucho tiempo como medio de promover el bienestar económico de los grupos y las materias. De un modo más o menos semejante, pueden utilizarse cláusulas impositivas favorables para fomentar ciertos tipos de inversión. A veces se han aplicado impuestos con la intención, por lo menos parcial, de influir sobre los hábitos de los consumidores. También puede utilizar

se la imposición para igualar o influir en la distribución de la renta". (6)

Una determinada orientación impositiva suele ser fuente particular de conflictos políticos, en tanto los beneficios derivados de ella son recibidos por uno u otro grupo, por una u otra industria, por productores o consumidores, por trabajadores o capitalistas, ya que cada quien ostenta una concepción distinta sobre cuál debe ser el objetivo del sector público, la que a su vez está condicionada por la satisfacción de sus intereses de grupo. Esto, para garantizar la eficacia del sistema tributario, implica que la designación de los objetivos señalados no puede desligarse del ambiente político que la rodea. Además, como indica Urquidi: "... la buena técnica fiscal y administrativa necesita aunarse al buen criterio político, si una reforma tributaria ha de ser algo más que un ejercicio mental". (7)

El origen de esa situación conflictiva se encuentra en

---

(6) Anderson, James E., Op. cit., pág. 180-1.

(7) Urquidi L., Víctor. "La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina" en Ensayos de Política Fiscal. Héctor Assael (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973 (Lecturas No. 2), pág. 57.

el efecto económico particular que resulta de la exacción de un impuesto, así como en sus características propias. Puede ser sujeto o no de traslación, considerarse regresivo o progresivo. Sería necesario remitirse a la revisión concreta de los varios tipos de impuestos, pero se omitirá por no considerarse de utilidad para los fines de este trabajo.

La traslación consiste en la forma de evitar el pago de la cantidad que importa un gravamen. Se efectúa cuando un sujeto obliga a otro distinto a cubrir el monto parcial o total de su impuesto, y se refleja en el cambio de precios de un producto dado, ya sea en la oferta, en cuyo caso se hablará de una protraslación, o en la demanda, que se conoce como retrotraslación.

No es válido por tanto, definir al sujeto del impuesto como "... la persona física o moral que tiene la obligación de pagar el impuesto en los términos establecidos en las leyes respectivas" (8), ya que si ese impuesto puede ser trasladado, la persona o personas a quienes se obliga a soportar su carga, son las que,-

---

(8) Rosas Figueroa, Aniceto y Santillán L., Roberto. Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1962, pág. 80.

desde el punto de vista económico, constituyen el sujeto real de la imposición, y, por ende, sobre ellas debe recaer cualquier análisis sobre la capacidad de pago e inestabilidad política que pudiera provocar la exacción del impuesto.

Cuando la carga del impuesto la soporta un sujeto sin trasladar parte de ella o su totalidad, se dice que el tributo recae en el punto de impacto; mientras que si esa carga se traslada a otro sujeto y éste a su vez hace lo propio, hasta que se llega a un pagador final, este último se señala como el punto de incidencia del impuesto.

La reasignación de recursos promovida por una política tributaria, tiene dos efectos principales derivados del análisis del párrafo anterior: El primero, un efecto-ingreso resultante de la reducción en el ingreso de una empresa o persona, a consecuencia de la exacción de un impuesto que no puede trasladar; el otro, es un efecto-precio, producido por las alteraciones que sufre el nivel de los precios de los bienes y servicios, el cual tiende a bajar en el caso de la retrotraslación, o a subir, si el impuesto es protrasladado. El autor

Harold Groves ratifica esta aseveración al opinar que: "Las consecuencias de todo impuesto pueden dividirse en dos grandes grupos: sus efectos en el precio y sus efectos en el ingreso". (9)

Si se pretende implantar una mayor coherencia analítica, conviene hablar de la influencia del sistema impositivo sobre la estructura del ingreso y sobre la de precios, para establecer la medida en que la política tributaria (referida no sólo a un impuesto, sino al conjunto de ellos) afecta la evolución y dinámica del proceso económico.

Este enfoque sistémico de la imposición, se encuentra íntimamente ligado al análisis de la progresividad o regresividad del conjunto de los impuestos, pues si la tarifa de uno de ellos es progresiva, también pueden existir tarifas regresivas en otros impuestos que en cierta forma la nulifiquen.

Este análisis es de suma utilidad al determinar lo que aquí se ha llamado efecto-ingreso, pues dentro de las consideraciones que sobre política económica hace el

---

(9) Groves, Harold. Op. Cit., pág. 189.

Estado, -sistema impositivo progresivo o regresivo- se encuentra la de distribuir el ingreso o la de concentrar lo.

El Estado tiene en la tributación uno de los instrumentos más importantes para influir en la economía y beneficiar a quien él decida, restringiendo o ampliando las posibilidades de traslación e infundiendo mayor o menor progresividad a su sistema impositivo.

A través de la imposición tributaria, el Estado encuentra un medio más de allegarse recursos, pero debe tener en cuenta lo que ello significa para la producción, el consumo, la ocupación, el ahorro y la inversión privados. Debe tener, además, la capacidad de controlar los efectos negativos que para la estabilidad político-económica representa desviar, de su uso privado, los recursos.

Por otra parte, conviene recordar con Retchkiman que: "... el rendimiento es un propósito fundamental -en - el aspecto financiero de la imposición- ya que el Estado necesita de los recursos para proporcionar los satisfactores indispensables. Deben considerarse en cada - gravamen una serie de aspectos que a su vez se refle-

jan en todo el sistema, el que debe llevar -como ya - se ha repetido- propósitos que tengan por meta los altos objetivos que se ha señalado el Estado en materia económica". (10)

El Estado por lo tanto, para hacer uso adecuado de sus facultades tributarias, necesita precisar cuáles son esos "altos objetivos", a efecto de derivar la consecuente -- orientación, de acuerdo a los lineamientos generales -- que en materia de política económica se haya trazado.

Si se quiere contener, por ejemplo, el monto global de importaciones y adecuarlo a la capacidad interna de la economía, se aplicarán impuestos a la importación para alterar, tanto su cantidad como su calidad. De esta manera se protegen los bienes elaborados por los - productores nativos y se orienta la actividad económica en una dirección precisa para indicar si es necesario un aumento en la producción de bienes de capital, intermedios, de consumo y/o de materias primas, según lo exija la estrategia económica del Estado.

Si el Estado, por otra parte, pretende mejorar la capa-

---

(10) Retchkiman, Benjamín. Op. cit., Introducción al Estudio... pág. 135.

cidad competitiva de ciertos productos, que según su - juicio conviene colocar en los mercados externos, dispone para ello de la eliminación selectiva de impuestos que graven la producción y la exportación en general.

Otra alternativa que presenta la tributación es la de - corregir el nivel y estructura del consumo. Por tal - motivo reduce o aumenta la capacidad de la demanda - interna de bienes de consumo aplicando impuestos específicos a estos bienes, o rebajando los gravámenes que afectan, en forma directa o indirecta, el ahorro y la inversión. En el mismo sentido, se reduce el ingreso disponible para el consumo al modificar la conformación del impuesto sobre la renta personal.

Cuando el Estado busca que el uso de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital), adquiera una mayor eficiencia en los términos de su propia política económica, grava directamente con impuestos la tenencia de la tierra y puede gravar, con una mayor carga impositiva, las propiedades que tienen una baja productividad.

En cuanto al uso intensivo del trabajo como factor sustitutivo del capital en las empresas, puede reducir su costo por medio de la eliminación o reducción de los gravámenes fiscales que actúan sobre él, (incluso las aportaciones al sistema de seguridad social). Si por el contrario, se pretende una mayor utilización del capital respecto del trabajo, el Estado puede aumentar sus cargas sobre el ingreso de las empresas y disminuirlas sólo cuando éste se destine a la inversión en bienes de capital.

Existe, finalmente, la posibilidad de modificar la estructura de la distribución social del ingreso con objeto de ampliar la capacidad del mercado interno y corregir los patrones de consumo vigentes. El Estado puede aplicar tarifas progresivas a la exacción del impuesto sobre la renta personal, de manera que los altos ingresos soporten una mayor carga impositiva en relación a la que se impone a los bajos ingresos. Lo mismo realiza mediante la imposición selectiva al consumo de algunos bienes y servicios, denominados suntuarios, para reducir su demanda interna, aunque ello pueda tomar otro cariz si la demanda proviene del exterior.

Los diversos ejemplos de tributación citados en los párrafos anteriores, no constituyen la totalidad de las alternativas de intervención económica que para el Estado representa la disposición de esa fuente de ingreso. Sin embargo, configuran una muestra aceptable e ilustran la importancia de la facultad impositiva dentro de la actividad económica general.

4.3.2. Precios y Tarifas

Los precios y tarifas públicos no han constituído, a través del tiempo, una fuente principal de ingresos y recursos para que el sector público consiga sufragar los gastos en que incurre, sino que se han utilizado más bien, como un instrumento de regulación y fomento de la actividad económica. Por ellos se libera una mayor o menor cantidad de recursos del uso privado, según el criterio estatal, a fin de favorecer o desalentar la producción y comercialización de algún bien o servicio.

La aplicación de una particular política de precios y tarifas que pretenda obtener resultados efectivos, debe tomar en cuenta, como en el caso de los impuestos,

no sólo el efecto o efectos producidos por el precio o tarifa de un bien o servicio aislado, sino también tomar en cuenta el efecto originado por el conjunto de precios y tarifas, los que funcionan como un sistema.

Esta fuente debe ser considerada, en la actualidad, como una alternativa de amplia riqueza potencial que el Estado puede utilizar para financiar sus gastos en lo general, o el crecimiento de sus empresas en lo particular pues por ejemplo, facilita la ampliación de su capacidad instalada o la reposición de equipo determinado.

Esta alternativa es de particular importancia para los países subdesarrollados, pues carecen de un sector privado capaz de movilizar los recursos suficientes para agilizar la expansión económica. Así, la actividad empresarial del Estado resulta un medio para contrarrestar la falta de inversión privada con destino a la formación de capital. La eficacia de este medio se debe, en gran parte, a resultados positivos de la propia acción gestionaria de las empresas públicas:

"... un aspecto primordial es el relacionado con la capacidad del sector (de empresas públicas) y de las unidades que lo componen para acumular recursos invertibles o, dicho de otra manera, para generar excedentes en sus cuentas corrientes, susceptibles de utilizarse en la formación de capital, sea en la propia actividad superavitaria, sea en el sector o fuera de éste". (11)

Más adelante, al examinarse el financiamiento de estas empresas, se abundará sobre los aspectos relativos a su rentabilidad; por ahora, basta señalar que con respecto a la política de precios y salarios, el cuestionamiento sobre si una empresa debe o no conseguir excedentes, es elemento primordial para cualquier decisión estatal.

Los precios y tarifas, entendidos como un instrumento del sector público, son una fuerza reguladora para influir en las decisiones privadas respecto a la producción, la inversión, el ahorro y el consumo. Esa fuerza reguladora se deja sentir principalmente en el ex-

---

(11) Comisión Económica para América Latina. "Las Empresas Públicas: su significación actual y potencial para el proceso de desarrollo" en Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assael (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas No. 2), pág. 279.

tenso campo de las opciones y posibilidades que tienen las empresas estatales para evitar la percepción de utilidades por su actividad productiva, sin que ello signifique un paro en las operaciones por falta de redituabilidad.

Dicho de otra manera, los precios o tarifas que reciben estas empresas por sus productos no se comparan con los costos de producción, ni tampoco es obligatoria la recaudación de utilidades para mantenerlas activas; basta con que cumplan con el objetivo de regulación para el cual fueron creadas. Las empresas establecen entonces, un precio menor al del costo unitario de sus bienes o servicios, y renuncian a un superavit para sumergirse en una situación deficitaria, cuya premeditación constituye su principal característica. Difieren en ésto con las empresas privadas.

Así pues, "la medida de actuación" (12) del sistema -

---

(12) El autor C. West Churchman El Enfoque de Sistemas, Trad. Alberto García Mendoza, México, D.F., Editorial Diana, S.A., 1974, pág. 46-53, acuña este término para sugerir que la mera declaración de objetivos es imprecisa y engañosa, por lo que para aclarar el tema, el científico necesita cambiar de la declaración vaga de objetivos a alguna medida precisa de un sistema; es un - marcador, por así decirlo, que precisa la operatividad de un sistema.

de precios y tarifas públicas, al igual que el sistema impositivo, se sintetiza en la eficacia de los proyectos estatales que favorecen o perjudican la producción privada de un bien o servicio, en la medida adecuada a los fines de la política económica del Estado.

Debe tenerse en cuenta, también, que una exagerada elevación en los costos de las empresas públicas, sin el consiguiente aumento en sus ingresos, da por resultado una disminución de la producción estatal. Cuando ésto sucede, disminuye la expansión económica del sector privado, si ésta depende del crecimiento del sector público.

4.3.3. Endeudamiento Público

Si los ingresos obtenidos por la vía del sistema impositivo y del sistema de precios y tarifas resultan insuficientes para cubrir las necesidades del gasto público, el Estado suele recurrir a la deuda pública, a fin de complementar el monto total de recursos necesarios para llevar a cabo las actividades que se haya propuesto.

Las principales formas en que el Estado puede endeudarse son: los empréstitos externos e internos, la venta de bonos y títulos gubernamentales y, finalmente, la emisión de papel moneda.

Cuando un Estado usa su crédito para conseguir préstamos en el exterior, debe tomar en cuenta dos tipos de consideraciones: en primer lugar, estimar las razones técnicas íntimamente ligadas a su capacidad de pago, la cual está representada por el cumplimiento cabal y puntual de los compromisos contraídos anteriormente con otros Estados o con particulares extranjeros. Si el uso de los recursos propios de la economía ha cubierto la deuda correspondiente, de alguna manera, ese hecho se constituye en la garantía de un préstamo futuro.

El segundo tipo de consideraciones es de carácter subjetivo y consiste en el conjunto de apreciaciones que los prestamistas hacen sobre la conveniencia de brindar apoyo económico a un determinado país. Se observa su estabilidad política, la capacidad del Estado para preservar el sistema de producción prevalenciente, así como, desde una amplia perspectiva, la importan-

cia táctica que significa para los prestamistas fortalecer la economía del Estado que solicita la ayuda.

"La elegibilidad de un país para recibir ayuda de los Estados Unidos depende más de su posición estratégica y su actitud política, que de sus necesidades de desarrollo". (13)

Este último tipo de consideraciones, obliga al Estado que quiere conseguir un préstamo externo, a sacrificar algunas metas prioritarias y a aceptar y satisfacer las orientadas al interés de los prestamistas. Este hecho puede implicar un obstáculo al cumplimiento de los objetivos económicos estatales, por tal motivo, esta alternativa constituye una selección poco favorable para obtener una mayor cantidad de recursos, Sin embargo, en muchos casos es indispensable recurrir a ella, sobre todo cuando es patente la impotencia de los sistemas impositivo y de precios y tarifas del Estado, para proporcionar montos adicionales de ingreso.

---

(13) Hanson, A.H. Op. cit., pág. 30.

La inelasticidad de ambos sistemas ocasiona que el Estado se vea obligado a buscar una fuente externa de recursos, con los consiguientes efectos sobre el esquema productivo. Los empréstitos externos ocasionan alteraciones en la cantidad y composición de las importaciones (sobre todo por la influencia de los "préstamos atados"). Producen variaciones en la demanda interna de bienes y servicios nacionales a raíz de un incremento en la corriente de poder adquisitivo y en razón del mayor volumen de gasto público. Pueden originar también, contracciones en la producción a raíz de una devaluación en la moneda.

El Estado debe considerar tales efectos a la luz de los objetivos que, en materia económica, se haya impuesto a fin de establecer bajo qué condiciones conviene endeudarse con el exterior.

Por otra parte, cuando el empréstito se solicita al sistema financiero nacional privado, la operación constituye sólo una trasferencia interna de recursos, ya que la disponibilidad de ellos disminuye para el sector privado en la misma cuantía en que aumenta para el Estado. La influencia del endeudamiento público interno,-

dentro del análisis a plazo medio, se manifiesta más - en los efectos de regulación sobre la distribución del ingreso, que en efectos expansivos para la economía, pues mediante esta forma de deuda pública no se inyectan nuevos recursos al aparato productivo, sino - que únicamente se altera la posesión y administración de los ya existentes.

El Estado, al incorporar los préstamos que recibe del - sistema bancario a la corriente monetaria, actúa sobre la oferta global de los medios de pago y, a través -- del gasto público, dota de liquidez a los que le venden bienes, servicios o fuerza de trabajo. Estos, a su vez, la trasladan al resto de la economía.

Como el Estado forma parte de la demanda de ahorro - interno, entra en competencia con el sector privado - para determinar el destino de los préstamos que surgen del empleo de ese ahorro. Esto le permite introducir modificaciones en la tasa de interés bancario, - sin necesidad de utilizar un control directo sobre ella.

Cuando el Estado, hace uso de su crédito interno, puede afectar el monto disponible de ahorro para activida-

des privadas. Con ello regula el margen de colocaciones de la banca comercial y el grado de liquidez en la economía, aunque ésto depende, sin duda, del grado de competitividad del sector público en el mercado de préstamos bancarios.

Si el Estado no puede eludir esta dificultad recurre al endeudamiento coercitivo. Así obliga al sistema bancario a disponer de una parte de sus recursos en favor del crédito público, la cual varía de acuerdo al momento circunstancial por el que atraviesa la economía.

La utilización del endeudamiento público interno, voluntario o coercitivo, es un arma para restringir o facilitar el acceso a los recursos. Se justifica como un medio importante de política económica estatal, en cuanto sirva de apoyo a las decisiones inducidas por el sector público para influir en el comportamiento del sector privado.

La venta de bonos y títulos gubernamentales es una tercera forma en que el Estado puede contraer deuda. La diferencia fundamental con los empréstitos consis

te en que, por medio de esta forma, se pretende participar en el mercado del capital proveniente del ahorro de las empresas e individuos. Esto da lugar a una situación de competencia con el sistema bancario comercial, aunque muchas veces éste busca gozar también de los beneficios que ofrece la tasa de interés, (algunas veces libre de impuesto), de los valores públicos, así como de la seguridad que ellos brindan.

Los efectos económicos de este tipo de deuda pública son muy similares a los producidos por los empréstitos. Puede ser colocada en el interior y también en el exterior. El Estado entra en competencia con el sector privado, lo que le permite actuar sobre las condiciones en que se recibe y distribuye el ahorro. Sin embargo, y a pesar de esta similitud, existen ciertas diferencias, si no de fondo sí de forma. El acceso a los recursos por la vía de la emisión de valores, dota al Estado de una mayor capacidad de regulación económica, pues su demanda de ahorro elude la intermediación de la banca comercial. El Estado entonces, puede actuar de manera más directa, cuando se hace necesario, sobre la tasa de interés y por esa vía estimula o desalenta el ahorro, la inver-

sión y el consumo, según convenga a los objetivos de su política económica.

El Estado puede endeudarse finalmente, a través de la emisión de una mayor cantidad de papel moneda para cubrir, en parte, el monto total de sus gastos. Esta forma de endeudamiento público posee la particularidad de evitar el pago de intereses. Por este medio el costo de la deuda pública es muy reducido, pues se limita a los gastos necesarios para la impresión. Deben añadirse, no obstante, costos adicionales. Estos los constituyen las reacciones sociales ocasionadas por el efecto inflacionario que lleva consigo una adición al torrente monetario sin el consiguiente incremento en la producción.

La inflación, desde el punto de vista económico, puede ser un estímulo a la producción pues la tasa de utilidades aumenta de tal forma que los inversionistas encuentran atractiva la creación o ampliación de empresas que les reditúan una mayor ganancia; sin embargo, cuando una creciente situación inflacionaria va más allá de un límite determinado, ocasiona una excesiva concentración del ingreso con la consiguiente pér

dida de poder adquisitivo de la población.

Esto acarrea graves daños a la economía pues se toma incapaz de absorber el total de la producción y la confianza de los inversionistas disminuye debido a la inestabilidad monetaria, lo cual propicia la salida de capitales al extranjero. A esta situación crítica se le puede denominar: costos económicos de la emisión de papel moneda.

Los efectos del costo económico, son base para derivar el costo político de emisión desmedida de papel - moneda. Este último costo se define por los aspec-- tos conflictivos que se presentan en el interior de la sociedad, ya que la mayor parte de sus miembros ve disminuída la posibilidad de satisfacer sus necesidades, en la misma proporción en que su ingreso real - y sus oportunidades de empleo, disminuyen.

La emisión monetaria es la forma más sencilla en que el Estado puede allegarse nuevos recursos, pero puede no ser la más oportuna o la más recomendable, todo depende de las circunstancias específicas por las que atraviese la economía y de la conveniencia de su

mergirla en un proceso de inflación. Tal procedimiento debe siempre restringirse a un nivel específico, delimitado por la acción de los costos económico y político.

Una vez examinados los efectos producidos por los empréstitos, por la venta y cancelación de bonos y títulos gubemamentales y por la emisión de papel moneda, conviene advertir que existe una fuerte interdependencia entre estas distintas formas de endeudamiento. Esto en virtud de que la adopción de alguna de ellas afecta significativamente la decisión de optar por otra, si con el uso de la primera no se logran los efectos económicos deseados; o bien, una forma de endeudamiento puede requerir del uso de alguna otra para corregir los efectos negativos a que ella da lugar.

"Por lo que respecta a la inflación, la deuda pública puede combatirla vendiendo valores gubemamentales a individuos y empresas, y congelar el poder de compra así adquirido (por ejemplo con la emisión de papel moneda). (14)

---

(14) Retchkiman, Benjamín. Op. cit., Introducción al Estudio.... pág. 253.

La deuda pública, por lo tanto, se comporta como un - sistema de financiamiento y regulación, pues en él se ubica una interacción constante para decidir el mejor - medio de alcanzar los objetivos establecidos ("medida - de actuación"), como son: fomentar o combatir la inflación, facilitar o dificultar el ahorro y el consumo, motivar o desalentar la inversión riesgosa y dotar de mayores recursos al sector público.

El Estado puede destinar sus recursos al incremento de la base impositiva y del ingreso por concepto de precios y tarifas públicos, lo que resulta de aplicar una cantidad adicional de gasto a la expansión productiva con los consiguientes beneficios que acarrea para la - actividad económica privada. Este último objetivo se puede apreciar de la siguiente manera:

"Los efectos sobre el ingreso que provocan los gastos fiscales (cubiertos por deuda) pueden atribuirse tanto - al aumento de demanda efectiva directa e indirecta a través de los pagos de sueldos y salarios, como al - estímulo que pueden significar para los empresarios - nacionales los proyectos fiscales de inversión; por - ejemplo, la instalación de una línea de ferrocarril o la construcción de un puerto, además del efecto mul

tiplicador sobre el ingreso, causado por la demanda de materiales y trabajo, puede ser aliciente para que se - instalen nuevas empresas o se amplíen las existen--- tes..."

"De esta manera aumentan los ingresos fiscales tanto - por la mayor tributación que rinde el aumento del ingreso como por las tarifas que, en algunos servicios específicos, aplica el gobierno". (15)

La deuda pública además, permite transferir obligaciones actuales a generaciones futuras. Esto induce una disminución de los costos sociales presentes, aunque puede perjudicar un proceso de planeación económica - a largo plazo.

---

(15) Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile. "Los efectos económicos de los préstamos externos" en Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assael, (comp.), op. cit., pág. 327.

4.4. INTEGRACION DEL SISTEMA DE INGRESO PUBLICO

En el contenido del presente capítulo se ha señalado, en una u otra forma, la existencia de una muy estrecha relación entre las fuentes de ingreso público, sobre todo si éstas se examinan a la luz de los objetivos y metas económicas del Estado.

Esa relación se clarifica a partir del concepto sistémico vertido en este trabajo, según el cual estas fuentes son: el sistema impositivo, el sistema de precios y tarifas públicos y el sistema de deuda pública.

Desde esta perspectiva, el conjunto de interacciones entre tales sistemas, se desarrolla en el interior de una estructura más amplia y compleja que corresponde al sistema denominado de ingreso público, del que forman parte y son considerados como subsistemas del mismo.

La dinámica de tal sistema se define entonces, por el grado de diferenciación que persiste en sus distintos subsistemas, así como por la pauta de integración que se les aplica, la cual conforma un proceso de coordinación que tiene lugar dentro de la estructura del sistema.

Cuando se utiliza el sistema de ingreso público, con la finalidad de aprovechar al máximo las diferencias existentes entre sus subsistemas, se puede alcanzar, con mayor facilidad, su "medida de actuación". Esta medida se define en términos de cantidad y ubicación de los recursos desviados de su uso privado hacia:

a) La cobertura del monto del gasto público necesario para llevar a cabo las actividades estatales.

b) La obtención de una determinada distribución y orientación del ingreso social.

c) El fomento o desaliento en la producción privada de ciertos bienes y servicios.

d) La eliminación del mayor número posible de obstáculos que se presentan al desarrollo económico.

4.5. LA POLITICA FISCAL

Desde este punto de vista la interacción del ingreso con el gasto público, se convierte en subsistema de un sistema aún más importante y complejo, cuya "medida de actuación" está dada por la conjugación de los objetivos de la política económica estatal, y que recibe el nombre de sistema de finanzas públicas.

El Estado dispone de tal sistema para que su intervención en la economía sea lo suficientemente amplia, eficaz y ordenada. Integra, de manera coherente, los distintos instrumentos y mecanismos estatales de participación económica, dentro de la estructura del sistema de finanzas públicas. Posteriormente, cuando la actividad intrasistémica se traduce en un conjunto de medidas prácticas, el Estado adquiere un amplio poder para hacer efectivas sus decisiones orientadas a influir y encauzar la producción privada.

La parte medular del problema radica, pues, en la conformación de un plan encaminado a dirigir y controlar el proceso de integración antes mencionado. Este plan debe contener una serie de decisiones referentes a la mejor forma de coordinar las varias alternativas del ingreso y del gasto público. El ámbito que abarca dicho plan se puede identificar con el campo de la política

fiscal, el cual comprende:

"... el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo de Estado, y a las operaciones y situación financiera de las entidades y organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional, y se influye directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados". (16)

La política fiscal se transforma así, en un elemento dinámico del sistema de finanzas públicas, al que proporciona la cantidad de energía (en el proceso de integración) requerida para la elaboración de un producto determinado (conjunto de medidas prácticas), en razón de las necesidades planteadas por la "medida de actuación" de ese sistema.

La preocupación principal de la política fiscal radica en el análisis de las bases y principios que rigen el volumen y la asignación de recursos susceptibles de ser recaudados por medio del subsistema de ingreso público. Debe determinar, también, la distribución prioritaria de esos recursos a través del subsistema

---

(16) Urquidi, Víctor L. Op. cit., pág. 46.

de gasto público.

El Estado fundamenta ese análisis en la comprensión profunda de las propiedades particulares de la función estatal y en el aprovechamiento pleno y eficaz de los instrumentos con que cuenta para inducir las decisiones económicas privadas a una dirección específica. Los aspectos básicos de la función estatal son el económico y el político.

Al respecto, Retchkiman advierte:

"(a) La selección de una adecuada política fiscal, de acuerdo con sus efectos en la producción, el empleo y otras magnitudes económicas, debe agregarse que dicha selección es resultado de un proceso político, lo cual obviamente agrega un factor más de incertidumbre a la cuestión de determinar cuál política fiscal se escogerá y si el resultado será el mejor posible". (17)

Un punto muy importante, relacionado con la determinación de la política fiscal, es precisamente el grado de incertidumbre que la caracteriza, sobre todo por la influencia del aspecto político, cuyo alto contenido de subjetividad resolutiva, impide establecer con seguridad una decisión a futuro.

---

(17) Retchkiman, Benjamín. Op. cit., Aspectos estructurales... pág. 374.

Este aspecto sin embargo, confiere validez y viabilidad al plan de acción del sistema de finanzas públicas, en la medida que permite apreciar, aunque sea con un amplio margen de duda, las alteraciones de un cambio en el funcionamiento del proceso económico.

A pesar de tal incertidumbre, el criterio para formular la política fiscal tiene que responder a razonamientos de índole económica-política, (costos de oportunidad por ejemplo) y en ellos ha de basarse cualquier proyección futura sobre el producto que deba resultar del sistema de finanzas públicas.

El propósito de la política fiscal no sólo se circunscribe, pues, a la utilización del ingreso y del gasto público, que regula y fomenta la actividad económica privada, sino comprende también la creación y preservación de condiciones sociales favorables al desarrollo económico.

Hasta el momento se han vertido algunas consideraciones generales acerca de la intervención económica, directa o indirecta, del Estado en el sistema capitalista con el fin de obtener una visión global de su importancia en la conservación del mismo sistema.

Asímismo, se examinaron de manera general, los principales ins-

trumentos de que dispone el Estado (con particular énfasis en la empresa pública) para influir y, en su caso, apoyar la actividad económica del sector privado. Se intentó además, desde la perspectiva sistémica, ubicar la función específica de la política fiscal dentro de la estructura del sistema de finanzas públicas.

Todo lo anterior tuvo la finalidad de proporcionar un marco adecuado al objeto principal del presente trabajo, es decir, el análisis particular del financiamiento de las empresas públicas. En el próximo y último capítulo se procederá al examen de ese objeto principal.

CAPITULO 5

EL FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

SUMARIO: 5.1. Organización del Subsector Empresarial del Estado. 5.1.1. Advertencia preliminar. 5.1.2. Tipos de organización. 5.1.3. Control sobre la actividad empresarial. 5.2. Fuentes de Financiamiento. 5.2.1. Aportaciones del Estado. 5.2.2. Precios y tarifas. 5.2.3. Venta de acciones - venta de bonos y los empréstitos. 5.3. Integración del Financiamiento. -- 5.4. Rentabilidad y Eficiencia. 5.5. Disyuntiva General: Capitalización - del Sector Privado o del Sector Público.

5.1. ORGANIZACION DEL SUBSECTOR EMPRESARIAL DEL ESTADO

5.1.1. Advertencia Preliminar

Antes de entrar de lleno en el análisis del financiamiento de las empresas públicas, conviene hacer algunas observaciones acerca de la forma organizativa que éstas - adoptan. El objeto es añadir, al punto de vista económico-político, ciertos elementos de índole administrativa que lo complementen y lograr una visión global más consistente. Las nociones de control y autonomía financiera adquieren así, un significado de gran relevancia.

La empresa pública aparece como una respuesta estatal

a la cada vez más compleja responsabilidad económica del Estado. Surge como un instrumento de reconocida capacidad intervencionista, a partir del momento en -- que el Estado enfrenta el dilema de participar directa- y activamente en el proceso productivo. A través de ellas el Estado subsana ciertas deficiencias organizativas que impedían una participación coherente al sector público tradicional.

Las principales razones de tipo organizacional que obligaron al Estado a crear dentro de sí un subsector em-- presarial, capaz de desarrollar las estructuras administrativas necesarias para la eficaz producción de los bienes y servicios que se le iban adjudicando fueron, entre otras: la centralización de la toma de decisiones, - la exagerada interferencia política, la estrecha vigilancia financiera, la obsolescencia de los mecanismos administrativos y la gran cantidad de vicios burocráticos que caracterizaban la actividad administrativa del sector público.

La conformación de ese subsector no fue intencional o deliberada, sino que se debió a la aplicación de un incrementalismo permanente en los negocios públicos, de origen circunstancial. Este factor complica todo intento para diferenciar el status organizacional que estas -

empresas guardan con respecto al sector público en su totalidad. Esto no obsta para señalar algunas peculiaridades de la empresa pública tendientes a la definición de ese status, tal y como lo hace Seidman:

"a) El gobierno trataba con el público como un hombre de negocios más que como un soberano.

b) Los usuarios más que los contribuyentes, debían cubrir los costos de los bienes y servicios.

c) Su gasto fluctuaba de acuerdo a los cambios en la demanda de los consumidores, y no podían hacerse previsiones precisas o mantenerse dentro de los límites del presupuesto anual.

d) Sus erogaciones para enfrentar incrementos en la demanda no debían, en el largo plazo, aumentar el desembolso neto de la Tesorería.

e) Su operación se manejaba dentro de áreas con prácticas empresariales bien establecidas". (1)

---

(1) Seidman, Harold. "Organisational relationships and the control of public enterprise" en Organisation and Administration of Public Enterprises. Naciones Unidas, (ST/TAO/M/36). Citado por Carey-Jones, N.S. et. al. Politics, Public Enterprise and the Industrial Development Agency. Industrialization Policies and Practices. London, The University of Leeds, 1974, pág. 5.

Para cualquier análisis económico esta aportación es débil pero útil en tanto permite al subsector empresarial concebir la necesidad de contar con planteamientos administrativos distintos de aquellos que comúnmente se utilizan para definir el status organizacional del subsector central.

El Estado pretende mejorar la eficiencia operacional mediante incrementos a la tasa de ingreso del factor trabajo, sofisticaciones técnicas en la admisión y promoción de personal, mayores libertades de ejercicio presupuestal, una amplia delegación de responsabilidades y finalmente, mediante un fortalecimiento de la independencia práctica para la administración de las empresas públicas.

Desde esta perspectiva, el dilema organizacional del subsector de empresas públicas se presenta en forma de argumentos contradictorios que favorecen una autonomía flexible y abierta o un control rígido y estricto. Dentro de esta disyuntiva se encuentra una amplia gama de posibilidades intermedias, que constituyen, en su conjunto el núcleo central de la problemática de acción independiente en estas empresas.

La forma y extensión del control central sobre una empresa es un reflejo de la importancia político-económica del bien o servicio que ésta produce y dependen, en gran medida, de la situación táctica de esa empresa en el esquema productivo y en la dotación de apoyo al sistema político.

El problema principal de ese control radica en alcanzar el justo medio entre la autonomía administrativa, (dirección financiera, contable, de recursos humanos y materiales), inherente al manejo de una empresa pública y el mínimo de supervisión central necesario para mantener su gestión dentro de los lineamientos de la política económica estatal.

Para alcanzar esa situación de equilibrio se debe buscar una delimitación clara y precisa de los objetivos que regirán la actividad productiva de una empresa. Esta búsqueda se convierte así, en factor determinante para decidir el tipo específico de organización adjudicable a la empresa. Debe quedar, además, un margen de juicio opcional para elegir una particular estructura de vigilancia sobre la gestión empresarial como consecuencia de la importancia relativa otorgada por la auto

ridad central (Poderes Ejecutivo y Legislativo) a la producción del bien o servicio de que se trate.

El tipo de organización es uno de los múltiples factores que afectan el funcionamiento de la empresa pública. - Su idoneidad con respecto al papel asignado a la empresa dentro del esquema de intervención económica del Estado, es un elemento que facilita determinar la ingerencia de un tipo de organización dentro del campo de acción de una empresa, aunque no de manera precisa. Así lo confirma la siguiente aseveración de Hanson:

"Prácticamente cualquier tipo conocido de empresa pública funciona de manera adecuada en algunas circunstancias, e inadecuada en otras. Es muy difícil advertir - hasta qué punto el tipo de organización impuesto por - las autoridades políticas a una empresa en particular, - afecta su desempeño". (2)

Los límites impuestos por esta advertencia preliminar - indican que se puede iniciar la discusión acerca de los tipos de organización susceptibles de ser adoptados por la empresa pública.

---

(2) Hanson, A.H. Op. cit., pág. 337.

5.1.2. Tipos de Organización

Los principales elementos de operación dentro del subsector empresarial son los siguientes: manejo autónomo del presupuesto, flexibilidad en su funcionamiento, responsabilidad plena en el ejercicio de sus acciones, un alto nivel jerárquico para su directiva y mecanismos de control sobre su gestión los cuales deben ser distintos a los que operan sobre el subsector central.

Ahora bien, como se advirtió con anterioridad, la integración del subsector empresarial responde más a motivos de conveniencia circunstancial que a razones de -- principios. Esto ha causado que algunas empresas públicas, al presentar rasgos comúnmente adjudicados a - los organismos de la administración central tradicional, queden fuera de este subsector. Debido a eso, desde un enfoque administrativo se les ubica en el interior - del subsector central, aunque en razón de su propia actividad posean ciertas particularidades inherentes al subsector empresarial, mayor discrecionalidad decisional por ejemplo.

Este tipo de organización departamental (o secretarial),-

sujeta a la empresa a las restricciones del presupuesto del gasto público. De ahí que, para efectos del presente trabajo, su discusión teórica no tenga mayor relevancia. Por esta razón se elimina del campo analítico propuesto a continuación, el cual se circunscribe a los dos principales tipos o formas en que el subsector empresarial, organiza la producción de bienes y servicios.

Es necesario hacer notar, sin embargo, que la eficacia de dicha producción depende, en gran medida, de una decisión política favorable en la sociedad respectiva. De no existir ésta, cualquier señalamiento aquí pronunciado quedaría sin validez alguna.

La corporación pública es el tipo de organización que mayor aceptación ha tenido, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, y se le considera como la solución ad hoc, al conflicto presentado por la concurrencia de la gestión autónoma y el necesario control central. Las principales características a ella atribuídas son:

"a) Es propiedad total del Estado.

b) Está generalmente por o conforme a una ley espe

cial que define sus poderes, derecho e inmunidades y que prescribe la forma de su administración y de sus relaciones con los existentes departamentos o ministerios.

c) Como un organismo corporativo, es una entidad separada para propósitos legales y puede demandar y ser demandada, contratar y adquirir propiedades a su nombre...

d) Excepto los recursos para proveer capital o cubrir pérdidas, la corporación pública es usualmente financiada en forma independiente. Obtiene sus fondos de empréstitos -ya sea de la Tesorrería o del público- y de ingresos derivados de la venta de sus bienes o servicios. Está autorizada para usar sus entradas como un fondo revolvente.

e) Se encuentra exenta -casi siempre- de la mayoría de estatutos regulatorios y prohibitivos, aplicables a los gastos de fondos públicos.

f) No está usualmente sujeta al presupuesto ordinario, a las prácticas de contabilidad y auditoría y a los procedimientos aplicables a agencias no corporativas.

g) En la mayoría de los casos, los empleados y funcionarios de las corporaciones públicas no pertenecen al servicio civil..." (3)

La corporación posee la capacidad de financiar gran parte de sus egresos a través de la obtención de recursos propios, por la vía del endeudamiento o por la del cobro de precios y tarifas asignados a sus productos. - El hecho de que ella sea propiedad exclusiva del Estado no condiciona su financiamiento a las pautas generales señaladas por la política económica del mismo.

Cuando los fondos provenientes de ambas fuentes (endeudamiento y cobro de sus productos), son insuficientes para cubrir las necesidades de ingreso de la corporación, suele recurrir a las asignaciones públicas, - otorgadas por el presupuesto central, para solucionar sus deficiencias financieras. Este procedimiento redunda en un mayor control sobre el uso de esos recursos.

---

(3) United Nations Technical Assistance Administration. Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprise in the Industrial Field, Nueva York, 1954, pág. 9. Citado por - Retchkiman, Benjamín, Op. cit., "Aspectos estructurales...", -- pág. 349-350. Se encuentra, además, una amplia discusión acerca de estas características en Hanson, A.H., op. cit., pág. 342 351.

La aplicación de presupuesto a fin de subsanar tales - deficiencias sólo se justifica si son resultado práctico de la función económica estatal, y no cuando tales fallas se originan en la ineptitud administrativa de los - funcionarios para dirigir una corporación, o en la deficiente conformación de las relaciones sostenidas por - ésta con los demás organismos estatales.

Cuando es vaga y superficial la definición de los objetivos para los que fue creada una empresa pública, -- también es difícil aprovechar las ventajas de organizarla como corporación. Una interferencia política exagerada, así como una supervisión gestionaria demasiado detallada, dan lugar a la pérdida de la flexibilidad indispensable que asegure la eficiente operación de la - empresa.

Cuando el aparato estatal por el contrario, carece de controles adecuados para delinear las políticas generales de una corporación, origina la aparición de una - flexibilidad sin límites que se convierte en un factor generador de caos y conflictos en el interior de la administración estatal.

La corporación pública constituye una solución efectiva a los problemas de la inflexibilidad financiera de los organismos del Estado, en tanto se le separa de las rígidas disposiciones del presupuesto central. Su razón de ser comprende la firme aplicación y acertada dirección de la política económica estatal, en cuanto a la adquisición de recursos propios, la cual puede contraponerse, no obstante, a los enunciados dictados por la "ley especial" que originalmente conformó la corporación pública.

Podría afirmarse que "... el gobierno debería emprender periódicamente una revisión a fondo del modelo de corporaciones públicas, a efecto de asegurar su adaptación a las necesidades cambiantes del desarrollo económico". (4) Esto, de alguna forma, significa adaptar la organización al objetivo, aunque implique, en última instancia, la pérdida total de la relativa autonomía.

Otro tipo de organización susceptible de ser adoptado por la actividad estatal en el seno del subsector em-

---

(4) Hanson, A.H., op. cit., pág. 351.

presarial, es la compañía de Estado o empresa mixta - de participación estatal. En ella se unen capitales - provenientes del sector público y del privado los cuales, mediante una colaboración dual, forman una sociedad única destinada a conjuntar los intereses de ambos sectores para la producción de un bien o servicio.

Esa participación estatal en la empresa mixta sirve para salvaguardarla de cualquier colapso económico; impregnarla de un mayor control estatal en beneficio de la economía en general; o para fomentar su crecimiento con la inyección de recursos públicos, los cuales - sí admiten el riesgo de invertir en la creación de capital fijo y en el desarrollo de nuevas tecnologías.

En términos del desarrollo capitalista está ampliamente justificada, la creación de una empresa mixta en tanto representa una salida al problema de substituir o apoyar la ineficiente actividad económica privada por medio de la intervención estatal en la producción.

La empresa mixta plantea la solución a dos problemas: el económico, caracterizado por la escasa cantidad de recursos a disposición del sector público, el cual no

podría cumplir con sus tareas si invirtiera la totalidad del capital necesario para la eficiente producción de los bienes y servicios a su cargo. En segundo término está el problema político, caracterizado por el grado de descontento que surgiría si el Estado no realizara las tareas sociales y por la alteración de las pautas de desarrollo capitalista, motivadas por el excesivo control de Estado sobre la economía.

La empresa mixta reune por lo visto, tres ventajas:

- La administrativa, con un tipo de organización especial que consigue mayor independencia de acción frente al control central y a la interferencia política. Con ello aprovecha el "know-how" comercial del sector privado y la consiguiente agilización productiva.

- La económica, que al admitir una mejor diversificación del ingreso público, favorece el control estatal sobre la economía.

- Y finalmente, la política que reduce, en forma significativa, la desconfianza del capitalista y el descontento social originado por la deficiente producción de bienes y servicios.

El aprovechamiento de esta situación ventajosa está sujeto sin embargo a la definición precisa del equilibrio entre lo atractivo de las utilidades que motivaron la inversión privada, y la instauración del control central - que debe orientar las políticas de operación necesarias a la empresa para el logro del interés económico general.

La empresa funciona, claro está, bajo el régimen de - actividad privado, pero no debe olvidarse que la aplicación de los recursos públicos pretende enmarcarla - dentro de los lineamientos de la política económica - del Estado, orientándola hacia el desarrollo del capitalismo y no sólo del capitalista. Así lo insinúa Hanson:

"... el gobiemo debe reconocer que una compañía de Estado no es una compañía común en la que posee parte o la totalidad de las acciones, sino que es una -- compañía de un tipo muy especial". (5)

Este modo de organizar la administración de empresas - públicas, incluye la posible inyección de altas dosis -

---

(5) Ibid, pág. 356.

del ahorro privado proveniente de aportaciones voluntarias las cuales coadyuvan al financiamiento de la actividad empresarial del Estado.

A cambio de estas aportaciones el Estado no ofrece algún bien o servicio a sus socios, ni aumenta el volumen de la deuda pública, sino que, simple y llanamente, comparte con el sector privado, los riesgos, responsabilidades y beneficios de invertir y producir. Esto sólo es factible en circunstancias muy específicas, en razón de la dificultad de encontrar el equilibrio antes mencionado.

5.1.3. Control sobre la Actividad Empresarial

A través de este capítulo se ha reiterado, en varias ocasiones, la importancia de contar con un control central efectivo, aplicable a las distintas partes que integran el subsector empresarial. Esto con el fin de evitar desviaciones serias respecto a la política económica global del Estado.

Para los fines del presente trabajo es definitivo examinar las principales formas de restringir la libre apropiación de ingresos por parte de las empresas públicas,

a pesar de que tal examen sólo es un elemento más - para el análisis general del sistema de control central.

Conviene afirmar, en primer término que la obstaculización del libre financiamiento empresarial se manifiesta por la existencia de un cuerpo de normas jurídicas aplicables al subsector en lo general, y a cada empresa - en lo particular, a efecto de señalar o proscribir las - fuentes de ingreso, utilizables o no, por una empresa, a fin de abastecerse de recursos. Allí se destaca la - ley correspondiente a la creación de una empresa pública, con sus aspectos relacionados a la organización - interna, su objetivo, sus contactos con otros organismos estatales y, sobre todo, con su posible financiamiento.

Cuando existe la suficiente capacidad de una aplica-- ción precisa y una renovación permanente, dicha ley - se convierte en un instrumento de gran utilidad para - exigir la operación adecuada de la empresa; debe hacerse notar, sin embargo, que tales condiciones raramente se cumplen. Cuando sucede eso, la ley se -- transforma en estorbo para el control central pues disimula las ineficiencias provocadas por un financia--

miento inoperante.

Se justifica por ello, la aplicación de una segunda forma de control, caracterizada por la decisiva influencia que ejercen los ministerios o secretarías de estado sobre la disponibilidad de ingresos requeridos por una empresa.

En abundamiento de lo anterior, Hanson señala como: - "Sólo mediante la aplicación de directivas ministeriales se puede encauzar a las empresas dentro de la línea trazada por la política pública imperante. De lo contrario, las alternativas son: un control inefectivo o un control políticamente irresponsable". (6)

La idoneidad de esta forma de control radica en su adaptabilidad a las condiciones cambiantes de la economía, pues además de los mecanismos formales (dispuestos en las leyes), el ministro o secretario tiene la oportunidad de aplicar ciertas presiones de índole político en cualquier caso extremo que lo justifique. Esto suele realizarse cuando a juicio del secretario o del ministro, las políticas generales de la empresa to

---

(6) Ibid, pág. 366.

man un sesgo equivocado respecto a sus objetivos. - Esto se confirma, de alguna manera, en la opinión de Foster, al consignarse que: "... los ministros deben - vigilar la ejecución de las políticas de precios e inversiones... (pero) sin intervenciones detallistas y específicas". (7)

Otra forma importante de control central, encaminada a coartar la libertad de apropiación financiera de las empresas públicas, consiste en que éstas se sometan a - las consideraciones legislativas.

Cuando el Parlamento (o el Congreso) es el que aprueba las provisiones presupuestales que las empresas - requieren, condiciona su financiamiento al criterio político-económico predominante.

Si se pretende por lo tanto, obtener uniformidad financiera en el subsector empresarial, es indispensable el apoyo mayoritario del Parlamento (o Congreso) a las decisiones tomadas en ese sentido por los organismos -- centrales del Ejecutivo. En otras palabras, los crite-

---

(7) Select Committee on the Nationalized Industries, First Report, - Session 1967/8, 3 Vols., H MSO, 1968. Citado por Foster, C. D., Op.cit., pág. 17.

rios político-económicos de ambos órganos de gobierno deben complementarse para definir lineamientos que -- den congruencia y validez a cualquier medida administrativa tendiente a limitar el financiamiento empresa-- rial desenfrenado.

5.2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

5.2.1. Aportaciones del Estado

La ayuda financiera que el Estado brinda permanentemente a sus empresas, para protegerlas de los problemas causados por la situación deficitaria de que adolecen, es el punto de mayor controversia cuando se estudia el financiamiento del subsector empresarial.

Las discusiones, a la verdad, suelen centrarse en un análisis comparativo tendiente a establecer las igualdades y diferencias entre la actividad empresarial del sector público y la del sector privado. La mayoría de las veces la balanza de la eficiencia se inclina hacia la segunda, debido a que, una empresa privada puede mantener o aumentar su producción por sí misma, sin el apoyo económico adicional de que gozan algunas empresas públicas.

La acción de la empresa pública, sin embargo, está condicionada por una política económica global que va más allá de la mera concepción individualista de la producción y que, aunque no justifica plenamente sus --

"ineficiencias", le da un giro distinto a los plantea-- mientos sustentados por la empresa privada.

Varias empresas públicas tienen sin duda alguna, una imperiosa necesidad de aumentar sus ingresos con las aportaciones del Estado. Por tal motivo, el análisis - comparativo propuesto en un principio, pierde sentido, y la polémica debe trasladarse a un nivel distinto. - Se debe examinar la conveniencia de tales aportaciones en términos de una mayor eficiencia en la intervención económica del Estado, y no en términos de - la eficiencia de una empresa en lo particular, como - sería obtener utilidades.

El mayor o menor uso de esta fuente, (aportación estatal), responde a consideraciones referidas al máxi-- mo beneficio obtenible en función de los objetivos económicos del sector público. La opinión del economista Navarrete es aclarativa al respecto: "Toda elección equivocada entre las diversas fuentes de financiamiento debe evitarse, así como el tomarlas fuera de tiempo, a la luz de tres factores: 1) las necesidades de inversión; 2) el aumento previsible de los costos de - explotación; 3) la política de precios y tarifas, que es

generalmente restrictiva. El efecto sobre el ahorro -- global del país (que nos interesa aumentar) varía, completamente, según se recurra a desplazar la carga financiera hacia impuestos (aportaciones estatales), hacia créditos, o bien al variar las tarifas y los pre-- cios". (8)

Cuando los precios y tarifas de ciertos bienes y servicios estatales sufren deliberadamente una tendencia a la baja, el Estado busca favorecer la producción y el consumo de la economía en general, a través del subsidio indirecto (baja en los costos) a las empre-- sas y consumidores que demandan tales bienes y servicios.

Esta situación origina una deficiencia financiera que obstaculiza la adecuada operación de las empresas - públicas responsables de la producción de bienes y servicios. Si a su vez, los empréstitos son considerados como insuficientes o inadecuados para sal-- var ese obstáculo, las aportaciones o dotaciones estatales se convierten en la fuente complementaria de mayor importancia.

---

(8) Navarrete, Alfredo. Op. cit., pág. 159.

A tal efecto, Posner precisa que "... las aportaciones estatales sin intereses se pueden considerar como una compensación a la rígida dependencia de la empresa - pública con respecto al mercado, en virtud de los límites impuestos por la voluntad del mercado, a la adquisición de obligaciones de cualquier firma, sin importar su lucratividad... (Además), si la ayuda se utiliza con el fin de aligerar las limitaciones de un alto grado de riesgo o para prevenir una saturación del mercado, es claro que el gobiemo concibe tales aportaciones como una forma complementaria de inversión, confinada a integrar otras fuentes de financiamiento y evitar los cuellos de botella en el flujo de inversiones". (9)

No basta justificar la existencia de esta fuente de financiamiento empresarial, es necesario, además, precisar la forma y la viabilidad de los recursos provenientes del presupuesto central.

Se dan varias alternativas en cuanto a la forma: el Es

---

(9) Posner, M.J. y Woolk S.J. Italian Public Enterprise, London, - Gerald Duekworth & Co. Ltd., pág. 79-80. Respecto al límite - que los autores proponen para deslindar el rol que cumple esta - fuente de financiamiento, es claro que éste puede ampliarse en - tanto las aportaciones o dotaciones estatales sean, a su vez, instrumentos de control central y de negociaciones políticas.

tado puede dedicar la recaudación de un impuesto especial a la satisfacción de las necesidades de capital de una empresa; otra alternativa es la creación de uno o varios bancos especializados, de propiedad estatal, que manejen la provisión de aportaciones a las empresas públicas; por último, existe la posibilidad de incluirlas dentro del presupuesto de asignaciones a los organismos centrales.

El uso de una gran cantidad de impuestos "especiales" que propone la primera alternativa origina, probablemente, una situación caótica en el interior del sistema financiero estatal. Cualquier cambio en los montos impositivos originales suele traer serias dificultades a la dinámica productiva de las empresas, e incluso, a la de la inversión pública. Lo anterior en virtud de la rigidez y la sensibilidad, a lo exógeno que caracteriza a este tipo de tributo.

A pesar de eso no puede excluirse del financiamiento empresarial la obtención de fondos "especiales", pues los préstamos externos solicitados por el Estado para sufragar los gastos de una empresa en particular, son muchas veces poco deseables pero inevitables.

La segunda alternativa mencionada, presenta también grandes desventajas respecto a la necesidad de un idóneo control central.

Si es un solo banco, éste queda sujeto a un alto grado de especialización financiera, para su óptimo aprovechamiento, lo cual redunda en un descuido de las necesidades de financiamiento de ciertos bienes y servicios estatales; mientras que la creación de varios bancos redunda en una pérdida de control central sobre los recursos del Estado.

Por último, la tercera alternativa sugiere una pérdida de autonomía financiera para las empresas públicas.

Las consideraciones sobre las dificultades que de tal alternativa surgen se contienen en un apartado anterior del presente trabajo. (10)

La decisión de adoptar cualquiera de las formas antes mencionadas depende, sin duda alguna, de la capacidad del sector público para superar las dificultades o

---

(10) Véase Apartado 5.1. "Organización del Subsector Empresarial del Estado".

desventajas que encierra cada una de ellas.

Es indudable que la determinación de los límites impuestos al otorgamiento de las aportaciones, influye significativamente en la eficiencia productiva de las empresas públicas, ya que para muchas de ellas representa la fuente de recursos más rica.

Una aportación estatal puede considerarse como:

- Un préstamo que se reintegra e incluye un cargo adicional por concepto de intereses.
- Un préstamo que no se reintegra, pero que carga con intereses a cubrir.
- Un préstamo que se reintegra pero que no carga con intereses.
- Un capital accionario que otorga al Estado el derecho a recibir utilidades no distribuídas.
- Una donación sin contraprestación alguna.

Además cualquier combinación entre estas cinco opciones también puede ser válida. (11)

---

(11) Hanson, A.H. Op. cit., pág. 426.

Las decisiones respecto a los términos de la aportación varían de acuerdo al destino y objeto de la misma.

El Estado muchas veces sacrifica la obtención de utilidades para brindar a la empresa la oportunidad de establecerse firmemente, o de continuar operando. No importa que por ello incurra en pérdidas financieras iniciales o permanentes.

Por otro lado, cuando la empresa obtiene ganancias debidas a las inversiones aportadas por el Estado, a éste se le presentan las siguientes opciones:

1. Recuperar el monto de las aportaciones y cobrar una parte de las ganancias.

2. No recuperar ese monto, pero rescatar una parte de las ganancias.

3. Recuperar el monto y la totalidad de las ganancias.

4. No recuperar el monto pero sí las ganancias.

5. Recuperar una parte del monto y recibir la totalidad de las ganancias.

6. Recuperar una parte del monto y una de las ga-- nancias.

7. Recuperar el monto pero sin las ganancias.

8. No recuperar ni el monto ni las ganancias.

La selección de cualquier opción depende de las cir-- cunstancias específicas de una empresa, así como de la capacidad de integración existente en el subsector empresarial. El factor básico de decisión radica en - las posibilidades de cada empresa para contribuir a la formación de capital y a la estabilidad social en general. A este respecto Hanson señala:

"Una empresa pública exitosa en su financiamiento puede contribuir hacia la formación de capital en diferentes formas. (1) Puede reinvertir sus excedentes en - sus propias actividades, con el fin de apoyar su ex-- pansión o mejoramiento. (2) Puede ceder esos exce-- dentes, o cualquier parte de ellos, al gobierno en la forma de intereses, dividendos, pagos tributarios o -- transferencias de fondos ad hoc... (3) Al operar sobre la base de equilibrio, puede entregar los beneficios - de su creciente eficiencia a los consumidores de sus

productos o servicios". (12)

Estos señalamientos son aplicables sólo a las opciones 2, 4 y 8. Las demás se utilizan cuando la empresa pasa por una crisis transitoria que la orilla a solicitar la inyección de nuevos capitales por parte del Estado, para restablecer el ritmo productivo. Tales capitales no deben permanecer en manos de esa empresa para evitar la sobreproducción.

La adopción de cualquiera de las opciones 1, 3, 5, 6 y 7 está subordinada a los planteamientos de eficiencia productiva previstos para la operación de la empresa a largo plazo, por lo cual se precisa considerar el posible cambio de una opción por otra, según se presente el caso.

Conviene señalar que el Estado, para elegir de manera adecuada las opciones que no requieren la recuperación del monto de la aportación (2, 4 y 8), debe referirse a la capacidad de la empresa en el manejo de sus recursos. Tomar en cuenta también la capacidad, en el propio sector público, de absorber las ganancias y dis

---

(12) Ibid, pág. 428.

tribuirlas en forma apropiada y, sobre todo, a los lineamientos establecidos en su política económica.

En este orden de ideas, Hanson afirma que: "... el -- precio establecido sobre el capital que recibe una empresa pública, no puede ser objetivamente determinado por consideraciones de oferta y demanda. Su fijación es esencialmente materia de estrategia político-económica". (13)

5.2.2. Precios y Tarifas de Acciones y Empréstitos

La venta de cualquier bien o servicio implica el cobro de un precio o tarifa por parte de la empresa que lo - produce. Cuando esto ocurre dentro del subsector empresarial del Estado, los mecanismos utilizados comúnmente por el sector privado para establecer ese precio, (oferta, demanda, costo-ingreso marginales, por ejemplo), pierden su efectividad, debido a los diferentes - objetivos que rigen la actividad de ambos tipos de empresa.

Los costos de oportunidad político-económicos son im-

---

(13) Ibid, pág. 433.

portantes pero eso no quiere decir que las condiciones de mercado y las técnicas de eficiencia productiva privadas, no deban considerarse como un factor adicional dentro de la toma de decisiones relativas a la determinación de precios y tarifas públicas. Más aún esa -- consideración se encuadra en el marco de la política - económica estatal y es un requisito ineludible para conseguir un mejor aprovechamiento del ingreso público.

Dos planteamientos principales deben fundamentar las - decisiones del subsector empresarial en materia de precios y tarifas:

1º Abarca un estudio profundo por parte de la empresa interesada con indicaciones precisas sobre la dinámica prevaleciente en sus costos y las necesidades futuras de ingreso. Se supone que permanece inalterable esa dinámica.

Ese estudio contendrá, además, un conjunto de - alternativas sobre los mecanismos que puedan utilizarse para alterar la estructura actual de costos e ingresos, (con especial énfasis en las modificaciones de precio o tarifa correspondientes a la empresa), y una relación sobre el probable aumento

en la producción, el mejoramiento en la calidad del bien o servicio y el perfeccionamiento financiero de la empresa.

2º Este planteamiento es el principal y corre a cargo de los responsables de orientar en la dirección requerida y según sus objetivos económicos, las actividades de las empresas del Estado.

Su labor consiste en comparar las soluciones aportadas por la empresa con los cursos de acción previamente establecidos en la política económica estatal, para determinar, en última instancia, cuál de los mecanismos propuestos es más factible y adecuado. Cuando ninguno de ellos satisface las necesidades de la empresa se inicia la búsqueda de algún otro que cumpla con las condiciones impuestas por la política antes mencionada.

Cualquier variación en el precio o tarifa de un bien o servicio estatal debe examinarse a la luz de los beneficios que representa para la eficiencia productiva de la empresa en particular y para la capitalización del sector público en general sobre todo al reinvertirse las utilidades de la propia empresa en parte o en su totalidad,

o al transferirse a otras empresas, también propiedad - del Estado.

Cuando el Estado decide apoyar la capitalización del - sector privado, estimula la actividad económica que éste realiza. La preservación de la tendencia a la baja en los precios y tarifas públicos y los contínuos incrementos en los costos de las empresas del Estado, sin el correspondiente aumento proporcional del precio o - tarifa, así lo indican.

Esta confrontación toma matices muy peculiares en los países subdesarrollados, "... los cuales por antonomasia presentan un sistema tributario mal estructurado y deficiente, por lo que cualquier intención de financiar las empresas del Estado con los fondos generalmente - gubernamentales, tropieza con la carencia de recursos del propio gobierno, agravándose esta situación por el hecho... de la mayor intervención estatal en muchas - áreas..." (14)

Resumiendo todo lo anterior, diremos que un precio o - tarifa público apropiado es consecuencia de la materia

---

(14) Retchkiman, Benjamín. Op. cit., "Aspectos Estructurales...", - pág. 308.

lización surgida del examen profundo y exhaustivo de dos tipos de necesidades: las individuales, pertenecientes a la empresa pública a cuyo cargo se encuentra la eficiente producción del bien o servicio de que se trate, y las generales, que incluyen las carencias de un sector privado ávido de estímulos para la inversión, y los problemas de un sector público impotente para ampliar su ingreso por la vía del sistema impositivo.

Cuando se pretende, por lo tanto, conseguir una provechosa movilización de los recursos económicos en bien de la expansión productiva, es requisito indispensable el análisis claro y exhaustivo acerca de "... la capacidad del (sub) sector (empresarial) y de las unidades que lo componen para acumular recursos invertibles o, dicho de otra manera, para generar excedentes en sus cuentas corrientes, susceptibles de utilizarse en la formación de capital, sea en la propia actividad superavitaria, sea en el (sub) sector o fuera de éste". (15)

Es hasta entonces cuando empieza a tener sentido un aumento a los precios y tarifas públicos, proporcional al incremento en los costos estatales de producción,

---

(15) Comisión Económica para América Latina. Op. cit., pág. 279.

sobre todo si se añaden mejoras en la conducción administrativa de las empresas públicas, pues de esta manera se encuentra la fórmula ad hoc que motive una adecuada inversión privada y genere tales excedentes, cuya obtención se justifica por la inefectividad de una política de precios y tarifas públicos bajos.

5.2.3. Venta de Acciones, Venta de Bonos y los Empréstitos

Cuando el Estado como efecto del control central autoriza a una empresa a demandar recursos del mercado de capitales, ella lo puede hacer de tres diferentes formas, las cuales representan fuentes de financiamiento alternativas. Estas son: (1) la venta de acciones, (2) la venta de bonos y (3) los empréstitos.

Es importante señalar como factores determinantes para que una empresa recurra al mercado de capitales, tanto la voluntad del Estado como las condiciones imperantes en ese mercado. Esto se debe a las reglas de riesgo, seguridad y competencia, que son el reflejo de la conveniencia particular de los distintos oferentes de recursos que participan en las operaciones de tal mercado.

Para el caso de las acciones, esas reglas abarcan desde la manifestación de un mínimo de disciplina financiera empresarial hasta la exigencia de una razonable probabilidad de recabar ganancias proporcionales al alto grado de riesgo en que se incurre; si se trata de la colocación de bonos se establece tanto la atracción del tipo de bono propuesto como la tasa de interés y se definen las disposiciones relativas al otorgamiento de éste; finalmente, la obtención de empréstitos está reglamentada por la confiabilidad crediticia de la empresa y por su posición estratégica dentro de la economía nacional.

Un elemento común a estas tres fuentes es decidir el destino que ha de darse a los recursos provenientes del mercado de capitales. Ello se debe a que la razón primordial para utilizar esta posibilidad de ampliar el ingreso de las empresas públicas, radica en la necesidad que éstas tienen de sufragar sus gastos de inversión con recursos adicionales. Esto es factible cuando las aportaciones estatales y las entradas originadas por el cobro de precios o tarifas, resultan insuficientes para cambiar o modificar el equipo destruído, desgastado u obsoleto, así como para ampliar o mejorar la capacidad productiva de la empresa.

Ahora bien, cuando se trata de optar por alguna de las tres fuentes, el elemento básico de decisión lo constituyen las ventajas y desventajas que ellas presentan en función de las características y requerimientos particulares de la empresa pública demandante.

El análisis para decidir el tipo de fuente que conviene, se basa en varios elementos como son:

- Si la inversión prevista contiene un alto grado de riesgo para el capitalista en general.

- Si la captación del fruto de la inversión debe posponerse durante un plazo relativamente largo, de manera que, al conservar y reinvertir las utilidades, la empresa tenga la posibilidad de hacer proporcional el riesgo con la ganancia.

- Si el Estado desea compartir ese riesgo con el sector privado, a la vez que acepta como benéfica, la sujeción de la empresa a la disciplina financiera impuesta por el mercado.

Hasta después de este análisis es cuando la venta de acciones de empresas públicas en el mercado de capitales se presenta como una alternativa ventajosa. Exis

ten, sin embargo, serias limitaciones que condicionan - el uso de esta fuente de financiamiento. Entre las principales se encuentran:

1) Un alto índice de rentabilidad, exigido como requisito primordial para que las acciones de una - empresa tengan aceptación en el mercado.

2) Variaciones en la prioridad de los gastos corrientes y de inversión de la empresa, para hacer factible una conjugación de sus fines económico-políticos con el afán de lucro que mueve a los accionistas a invertir en ella.

3) La exigencia, por parte del Estado, de comprar - por lo menos el 51% de las acciones disponibles, para que éste pueda conservar el control sobre - las políticas generales de la empresa.

4) Escasa garantía estatal ante los ojos del mercado, a diferencia de las empresas privadas, pues el mercado impone a las empresas propiedad del Estado una disciplina financiera muy débil, por - lo que se hace indispensable un mejoramiento del control central en este aspecto.

5) Esa misma garantía, al impedir una situación de -

bancarrota en una empresa pública, da lugar a un mayor riesgo para los accionistas que así se ven privados de su derecho a lo procedente de una liquidación forzosa. Consecuentemente se demanda de las empresas públicas una mayor porción en las utilidades como un seguro contra este riesgo adicional. El acatamiento de tal demanda puede desviar a la empresa de sus fines originales, pues encauzaría su actividad productiva más hacia la obtención de ganancias suficientes para pagar la participación de accionistas, que hacia el cumplimiento de los objetivos económicos del Estado.

Cuando se opta por la emisión y colocación de bonos es porque la empresa pública puede aceptar una gran parte del riesgo en que se incurre por una inversión específica; por tal motivo otorga sólo un pequeño interés fijo aplicable al capital recibido por la compra de los bonos. Esto se debe al bajo riesgo que ésta representa para los integrantes del mercado de capitales en relación con la compra de acciones, donde la empresa, dentro de su orden de prioridades, debe cubrir primero el pago de intereses fijos derivados de su endeudamiento y hasta después podrá entregar alguna utilidad a los accionistas.

Además, "... Donde el riesgo efectivo de incurrir en pérdidas es mínimo, las empresas públicas, mediante la venta de acciones, de hecho ceden algunos derechos a particulares de recibir utilidades acumulables, en vez de que sean para las empresas públicas mismas. El costo de recabar capital sin riesgo, es mayor en el caso de la venta de acciones que en el de bonos". (16)

Cuando una empresa pública encuentra demasiadas dificultades para acudir al mercado de capitales como un competidor más, y considera insuficientes los ingresos que recibe por concepto de aportaciones estatales y del cobro de precios o tarifas, puede solicitar el apoyo del Estado para negociar los empréstitos necesarios para sufragar sus gastos de inversión (y en caso excepcional de operación). La aceptación de tales empréstitos queda sujeta, en última instancia, al criterio de los encargados de la política fiscal del sector público. (17)

Vuelven entonces a surgir razones de conveniencia política, económica y administrativa, manifestadas a través de:

---

(16) Posner, M.J. y Woolk, S.J. Op. cit., pág. 95.

(17) Véase apartado 4.3.3. "Endeudamiento Público".

1) Una amplia confiabilidad crediticia de la empresa respecto a la protección que le brinda el Estado, demostrada no sólo por el pago puntual y cabal de sus obligaciones, sino también por la aplicación eficaz de los recursos provenientes de la adquisición de empréstitos, en términos de una adecuada expansión productiva del bien o servicio a cargo de la empresa y en relación con las necesidades del desarrollo económico capitalista.

2) Las necesidades particulares de la empresa que pretende fortalecer su estructura financiera mediante el uso de los empréstitos y reajustar las condiciones de las obligaciones contraídas con anterioridad.

3) Las consideraciones sobre el origen, interno o externo y el destino específico de un empréstito. Navarrete ejemplifica este punto al afirmar que conviene "financiar con recursos externos el contenido importación de los programas de operación y los programas de inversión de los organismos del sector paraestatal". (18)

---

(18) Navarrete, Alfredo. Op. cit., pág. 159. Este es uno de los cuatro criterios de financiamiento que el autor propone en su conferencia. Los tres restantes se refieren al financiamiento con recursos propios, con recursos internos y con transferencias dentro del subsector empresarial.

Estos tres puntos conjugados con los criterios de la política fiscal imperante, crean la base decisional que permite sopesar con alguna exactitud, las ventajas y desventajas de apoyo a la capacidad emprestataria de una empresa pública específica.

5.3. INTEGRACION DEL FINANCIAMIENTO

La conformación del financiamiento empresarial del Estado en un sistema coherente, práctico e integrado dinámicamente al momento económico-político propicio, es el camino más indicado para apreciar, en toda su extensión, la variada gama de alternativas del conjunto de las fuentes ya examinadas. Estas, en razón de su pertenencia al sistema de finanzas públicas, evidencian una estrecha relación entre sí.

La coherencia de ese sistema de financiamiento empresarial surge de la predisposición estatal hacia el análisis profundo, claro y exhaustivo de los probables efectos de cada una de las fuentes en lo particular y en combinación con las otras. Esto dentro del esquema trazado para el desarrollo económico capitalista y de acuerdo con las circunstancias sociales prevalecientes y previsibles.

De la misma forma, la integración se muestra en la voluntad estatal de concentrar, en un solo organismo, el control sobre la totalidad de los recursos disponibles que provienen del subsector empresarial. Con esto se consigue mayor sentido y efectividad en la distribución de los recursos, pues de esta manera es posible equilibrar la irrentabilidad justificada de una empresa con los exce

dentes recabados por la actividad productiva de alguna otra.

"... Los excedentes o los fondos de amortización acumulados por una empresa en un sector dado, podrían no ser utilizados en la - inversión de la empresa misma, pues en tanto se desee la exis-- tencia de un grupo de empresas nacionalizadas que mejore su eficiencia, ello algunas veces tomará la forma de descenso en las - inversiones de algún otro". (19)

El proceso de integración descrito implica una seria restricción a las aspiraciones de autonomía financiera de las empresas propiedad del Estado. Beneficia, sin embargo, la eficiencia económica de la actividad productiva estatal y así poco importa la disminución de esa autonomía.

---

(19) Posner, M.J. y Woolk, S.J. Op. cit., pág. 90.

5.4. RENTABILIDAD Y EFICIENCIA

Cuando las fuentes de financiamiento susceptibles de ser utilizadas por las empresas públicas se integran en un sistema, se da un paso muy importante para solucionar el problema del mejor aprovechamiento de los recursos del subsector empresarial, no sólo porque la distribución de los recursos se ajusta a los objetivos generales del Estado (sin perder de vista las necesidades particulares de cada empresa), sino también porque permite visualizar el momento oportuno de emplear una u otra fuente.

Las posibilidades financieras de los países subdesarrollados se ven seriamente restringidas por la permanencia de sistemas impositivos débiles e inflexibles, por el constante aumento en los índices de endeudamientos y por la existencia de frágiles mecanismos de control sobre el mencionado subsector, por tal razón, se propone, en cuanto sea necesaria para abastecer de recursos al sector público y como una alternativa muy favorable, la creación de empresas públicas bajo el esquema de la rentabilidad.

Tales empresas pueden abocarse a la satisfacción de la demanda de aquellos bienes y servicios esenciales para el desarrolo económico capitalista, sobre todo cuando el sector privado ha dado incesantes muestras de debilidad e impotencia y por ello no puede

aprovechar las ventajas que le brinda un subsector empresarial decidido a descapitalizarse.

"... Desde el punto de vista del desarrollo económico coherente y planeado, puede no ser deseable la entrega del beneficio (obtenido por una empresa pública) al consumidor en la forma de precios bajos; pues el consumidor individual no es inevitablemente inducido por ello, a un ahorro mayor, y el consumidor industrial no usará necesariamente el producto de mayores utilidades en su empresa, para el mejor provecho nacional". (20)

Una decisión que adoptara esa alternativa, complicaría, ciertamente, cualquier imagen conceptual relativa al grado de eficiencia mínimo de la gestión operativa de una empresa estatal, pues los anteriores objetivos impuestos al subsector empresarial se complementarían e inclusive serían sustituídos, por otros que incluyeran una actividad rentable y la generación de excedentes. Asímismo, cualquier exceso podría generar innumerables conflictos sociales que, aunque no fueran generalizados, sí ocasionarían, al menos, graves problemas a la estabilidad político-económica.

El objetivo económico general del Estado, por lo tanto, (21) debe

---

(20) Hanson, A.H. Op. cit., pág. 437.

(21) Véase apartado 2.3.2.

5.5. DISYUNTIVA GENERAL: CAPITALIZACION DEL SECTOR PRIVADO O DEL SECTOR PUBLICO

Se puede afirmar que el subsector empresarial justifica su existencia:

- Cuando la interpretación de sus objetivos comprende el establecimiento de una política de precios y tarifas públicos bajos, de manera que éstos no siempre correspondan a los análisis que determinan los costos reales y utilidades previsibles y buscan el máximo de rentabilidad en las empresas públicas.

- Si permite además aumentos en los índices de endeudamiento de las empresas públicas, sin tomar en cuenta una redituabilidad mínima en las inversiones financiadas por el uso de esta fuente, que sea suficiente para cumplir con el total de las obligaciones originadas por ese aumento.

- Cuando asímismo, acepta la debilidad y regresividad del sistema impositivo, en vista de lo cual los grandes capitales no pueden ser gravados en toda su extensión.

- Si propicia a su vez la implantación de mejoras en la capacidad y eficiencia económicas del sector privado, para que éste tenga la oportunidad de aprovechar, en toda su

magnitud, las ventajas que le ofrece un Estado dispuesto a participar directamente en la economía mediante una actividad empresarial deficitaria.

Todo esto configura el proceso de socialización de costos, el -- cual está orientado a favorecer la acumulación privada de capital a través de disminuciones en los costos de producción en que incurren las empresas privadas. La tendencia estatal provoca, en parte, esa disminución, cuando traslada los costos a la sociedad en general, misma que los absorbe, al verse obligada a soportar las consecuencias de un sistema de financiamiento empresarial - falto de excedentes y endeble en su estructura.

La venta de acciones de empresas públicas actúa en la misma - dirección, aunque en forma distinta, ya que a través de ella se socializan los costos de riesgo que incluye cualquier inversión, en virtud del apoyo estatal a la producción de los bienes y servicios encargados a tales empresas.

La situación inversa, o sea, la capitalización del sector público mediante un sistema de financiamiento empresarial bien estructurado y con suficientes excedentes disponibles, presenta, por otra parte, graves dificultades que hacen entrever una contradicción - entre esta alternativa y el objetivo económico básico del Estado.

Se puede agregar además, que la descapitalización del sector privado, como consecuencia de una política estatal encauzada a capitalizar el sector público, puede ocasionar inestabilidad política interna, ser fuente generadora de conflictos internacionales, originar un desequilibrio económico interno motivado por el rechazo del sector privado a la inversión productiva, y finalmente, dar lugar a la creación de bloqueos económicos a nivel internacional que obstaculizarían cualquier intento de mejorar el comercio exterior o de conseguir apoyo financiero externo.

Como todas estas dificultades contradicen el objetivo antes mencionado, es posible asegurar que mientras éste prevalezca, tal capitalización es para el Estado, un medio indeseable, no obstante que ello le signifique continuar padeciendo serios apremios para satisfacer la demanda social de bienes y servicios estatales.

CAPITULO 6

C O N C L U S I O N E S

6.1. La desaparición de las condiciones de competencia perfecta en el mercado, obliga al Estado a generar un nuevo tipo de organización. La empresa pública surge entonces, como un instrumento estatal destinado a corregir las fallas del libre mercado.

6.2. El Estado para asegurar el cumplimiento de las funciones a su cargo, requiere, cada vez más, aumentar su participación directa en el proceso de producción de bienes y servicios. Este aumento resulta de la ineficiencia del sector privado para satisfacer la demanda social, y por ende, para mantener el equilibrio y estabilidad social.

El crecimiento del subsector empresarial aparece así, como un fenómeno socio-económico favorable a la conservación y desarrollo del esquema productivo capitalista.

6.3. El origen de las empresas públicas constituye un hecho difícil de explicar, en razón de la diversidad de enfoques analíticos que lo pretenden describir.

A pesar de lo anterior, el examen de cuatro concepciones diferentes por la amplitud, complejidad y profundidad de su marco teórico, permite concluir que la aparición de empresas públicas en las sociedades capitalistas es provocada por deficiencias inherentes al propio sistema económico capitalista. Por tanto, la justificación a la intervención directa del Estado dentro del proceso productivo, radica en la necesidad social de suplir tales deficiencias.

6.4. Los bajos costos de los bienes y servicios públicos, permiten elevar el grado de competitividad de un producto, dentro del mercado internacional; además, al motivar la actividad económica del sector privado, contribuyen a reducir los problemas socio-políticos derivados de la insuficiencia productiva. Esto es particularmente importante para los países desarrollados.

6.5. La empresa pública de los países subdesarrollados, se exhibe como una respuesta estatal a los posibles conflictos socio-económicos emanados del lento crecimiento del aparato productivo.

6.6. La mayor o menor explotación de las fuentes de ingreso público, debe sujetarse a los lineamientos de la política fiscal. Considerar aisladamente la riqueza potencial de cada fuente, significa desaprovechar la capacidad real del sistema de financiamiento público.

6.7. El tipo de organización impuesto a una empresa pública, debe - facilitar la aplicación de un control central adecuado, sin res-- tringir la autonomía administrativa mínima inherente, a la activi dad empresarial.

6.8. La decisión relativa a la forma de otorgar una aportación estatal, debe condicionarse a la capacidad del sector público para superar las desventajas inherentes a cada forma. En cuanto a los términos de dicha aportación, es necesario tomar en cuenta la contribución de la empresa a la formación de capital.

6.9. Las necesidades particulares de una empresa pública y las consideraciones contenidas en la política económica estatal del mo mento, deben configurar el punto principal al cual hay que refe rir la decisión de establecer el precio o tarifa del producto elaborado por la empresa.

6.10. El endeudamiento de las empresas públicas es una alternativa - del financiamiento poco conveniente; sin embargo, en muchos - casos es indispensable. Cuando ésto es así, deben examinarse la fuente original de los recursos, el destino previsto para éstos, las ventajas y desventajas de cada forma de endeuda-- miento y la capacidad de la empresa y del sector público para endeudarse.

6.11. La rentabilidad de las empresas públicas no es sinónimo de eficiencia; ésta se logra cuando la empresa aprovecha al máximo - los recursos de que dispone. La eficiencia económica de la actividad productiva estatal debe imperar, entonces, como criterio de evaluación por sobre la autonomía financiera de una empresa en particular.

6.12. El fin declarado original de las empresas públicas se ha desatendido, así lo demuestra el surgimiento del proceso de socialización de costos. Cualquier intento por mejorar tal desatención, puede considerarse como irracional. Es indispensable, por tanto, recobrar la orientación original de las empresas públicas, aunque ello signifique contradecir el objetivo económico básico del - Estado. La correcta estructuración del sistema de financiamiento del Estado empresario, confirmaría el reencuentro del Estado empresario con su fin declarado.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Alonso, "Capital Monopolista y Empresas Estatales", en Estrategia. Revista de Análisis Político. México, D.F., 1977, Año II, Vol. 2, No. 14, Marzo-Abril, p. 32-49.

Alvarez de la Cadena, Jorge, "La Empresa Pública y el Desarrollo Nacional", en Revista Mexicana de Ciencia Política. Administración Pública y Desarrollo. México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, - UNAM, 1972, Año XVIII, Nueva Epoca No. 68, Abril-Junio, p. 41-53.

Anderson, James, Política y Economía. Trad. Aníbal Leal, Buenos Aires. Editorial Troquel, S.A., 1971, 492 pgs.

Andrade Berzabá, Andrés, "Origen y Naturaleza de las Empresas Públicas", en Revista de Política y Administración. El Estado como Empresario. México, D.F., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1976, No. 4, Enero-Abril, p. 4-15.

Bangs, Roberto S., Financiamiento del Desarrollo Económico. Política Fiscal para los Países que Inician su Desarrollo. México, D.F., Fondo de - Cultura Económica, 1971, (Sección de Obras de Economía), 236 pgs.

Barros Valero, Javier, Las Empresas Públicas. El Caso de México. Tesis Profesional, México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, -- UNAM, 1972.

Bérnard, Jean, "Los Métodos de la Planeación Francesa y su Adaptación a los países en Vías de Desarrollo", en Lecturas sobre Planificación para - el Desarrollo (segunda parte), César Chomski, Sergio de la Peña y José - J. Soriano Villalaz (comp.), México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1975.

Bettelheim, Charles, Planificación y Crecimiento Acelerado. México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 1977, (Sección de Obras de Economía), 244 - pgs.

Bo, Giorgio, "Los Aspectos Financieros del Sistema de las Participaciones Estatales", en La Empresa Pública, Evelio Verdera y Tuells (Ed.) Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, (Studia Albomotiana) p. 1457-1482.

Brothers S., Dwight, "El Financiamiento de la Formación de Capital en -- México, 1950-1961", en La Economía Mexicana II. Política y Desarrollo, Leopoldo Solís (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas 4), p. 189-218.

Carey-Jones, N.S., et al; Politics, Public Enterprise and the Industrial - Development Agency. Industrialization Policies and Practices. London,- The University of Leeds, Croom Helm London, 1974, 248 pgs.

Carrillo Castro, Alejandro, et al, Las Empresas Públicas en México: Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su - Acción. México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, -- 1976, 256 pgs.

Comisión Económica para la América Latina, "Las empresas públicas: su - significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", en Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assael (Comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas 2), p. 275-96.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique, El Sector Público en la Planificación - del Desarrollo, 5a. ed., México, D.F., Siglo XXI Editores, S.A., 1976, (Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), 272 pgs.

Da Silva, Gerson, "Un 'modelo tributario' para fines de Análisis Económico y de Política Fiscal", en Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assael, - México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas 2) p. 229-55.

Easton, David, Esquema para el Análisis Político. Trad. Aníbal C. Leal, - 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu Editores, S.C.A., 1973, 192 pgs.

"Economía y Empresas Mixtas", (Anon.), en Espejo. Proyección del Pensamiento Moderno. Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A. - C., 1968, Año 9, No. 70, Marzo-Abril, p. 18-27.

"Editorial", en Revista de Política y Administración. El Estado como Em-- presario. México, D.F., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1976, No. 4, Enero-Abril, p. 2-3.

Ferri, Luigi, "Impresiones de un jurista sobre las haciendas con participación estatal predominante y sobre su encuadramiento sindical", en La Empresa Pública, Evelio Verdera y Tuells (ed.), Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, (Studia Albomotiana), p. 1565-1588.

Foster, C.D., Politics, Finance and the Role of Economics. An Essay on the Control of Public Enterprise. London, George Allen & Unwin Ltd, -- 1971, 232 pgs.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. 15a. ed., México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1973, 500 pgs.

Friedmann, Wolfgang G., "Government Enterprise: A Comparative Analysis", en Government Enterprise. A Comparative Study, W.G. Friedmann y J.F. - Gamer (ed.) New York, Columbia University Press, 1970, p. 303-336.

Friedmann, Wolfgang G. (ed.), Public and Private Enterprise in Mixed Economics. New York, Columbia University Press, 1974, 410 pgs.

Furtado, Celso, Teoría y Política del Desarrollo Económico. Trad. Francisco Oliveira y Martí Soler, 5a. ed., México, D.F., Siglo XXI Editores, S. A., 1974, (Economía y Demografía), 302 pgs.

Greenwald, Douglas, The Mc Graw Hill Dictionary of Modern Economics, - 2a. ed., Estados Unidos de América, Mc Graw Hill Book Company, 1973, 790 pgs.

Groves, Harold, Finanzas Públicas. México, D.F., Editorial Trillas, S.- A., 1975, 894 pgs.

Hansen D., Roger, La Política del Desarrollo Mexicano. Trad. Clementina Zamora, México, D.F. Siglo XXI Editores, S.A., 1971, VIII-340 pgs.

Hanson, A.H., Public Enterprise and Economic Development 2a. ed., London, Routledge and Kegan Paul Ltd., 1965, XXXVII-486 pgs.

Hiriart, Fernando, "Programación de las inversiones públicas" en Memoria del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público. México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 4-8 de agosto de 1975, p. 29-39.

Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, "Los efectos económicos de los préstamos externos", en Ensayos de Política Fiscal, - Héctor Assael (comp.) México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas 2), p. 327-341.

Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1971, (Sección de -- Obras de Economía), 420 pgs.

Katzarov, Konstantin, Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad). Trad.y Apéndice Héctor Cuadra Moreno, México, D.F., Instituto de Derecho Comparado, UNAM, 1963, 709 pgs.

Lange, Oscar, Ensayos sobre Planificación Económica. Trad. José A. García Durán, Barcelona, Ediciones Ariel, S.A., (Ariel Quincenal 45), 176 pgs.

Lazcano Pérez, Oscar, "Evaluación de la productividad de las empresas del sector paraestatal", en Memoria del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público. México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 4-8 - de agosto de 1975, p. 137-143.

Miliband, Ralph, El Estado en la Sociedad Capitalista. Trad. Francisco - González Aramburo, 6a. ed., México, D.F., Siglo XXI Editores, S.A., -- 1976, (Sociología y Política) 274 pgs.

Muñoz Izquierdo, Joaquín, "La programación en el sector paraestatal", en Memoria del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público. México, - D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 4-8 de agosto de 1975, - p. 79-96.

Nacional Financiera. "La Política Industrial", en La Economía Mexicana: - I.- Análisis por Sectores y Distribución, Leopoldo Solís (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1975, (Lecturas 4*) p. 194-219.

Naharro, José María, "Consideraciones en torno a la planificación económica y la empresa pública", en La Empresa Pública, Evelio Verdera y -- Tuells (ed.) Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, (Studia Albornotiana) p. 157-173.

Navarrete, Alfredo, "El financiamiento en el sector paraestatal", en Memoria del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público. México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 4-8 de agosto de 1975, p. 157-160.

Nurske, Ragnar, Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados. México, D.F., Fondo de Cultura Económica,- 1977, 172 pgs.

O'Connor, James, Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. -- Trad. Rut Simcovich, Buenos Aires, Ediciones Periferio srl, 1974, 368 pgs.

Panorama Económico (comentario editorial) "El por qué y el cómo de las estatizaciones", en Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assael (comp.) México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas 2) p. 297-306.

Paz, Pedro y Rodríguez, Octavio, "Un modelo marxista de crecimiento", en Lecturas sobre planificación para el desarrollo (primera parte), Sergio de - la Peña y José J. Soriano Villalaz (comp.), México, D.F., Facultad de -- Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1975.

Pinto Santa Cruz, Aníbal, "El Estado como ente Económico", en Ensayos - de Política Fiscal, Héctor Assael (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas 2) p. 15-44.

Posner, M.J. y Woolk, S.J., Italian Public Enterprise-London, Gerald -- Duckworth & Co. Ltd.

Ramírez, Alfonso Francisco, "Meditaciones Políticas", en Espejo. Proyección del Pensamiento Moderno, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A.C., 1968, año 9, No. 71, Mayo-Junio, p. 7-11.

Retchkiman K., Benjamín, Aspectos Estructurales de la Economía Pública.- México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, (Textos Universitarios) 410 pgs.

Retchkiman K., Benjamín, Introducción al Estudio de la Economía Pública. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, (Textos Universitarios) 360 pgs.

Robson, William A., "La Empresa Mixta", en Revista de Política y Administración. El Estado como Empresario. Trad. Javier Barros V., México, D.F., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1976, No. 4, Enero-Abril, p.17-24.

Rosas F., Aniceto y Santillán L., Roberto, Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1962, 302 pgs.

Sachs, Ignacy, Obstáculos al Desarrollo y Planificación, México, D. F.,- Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1967.

Samuelson, Paul A., Economics. 5a. ed., New York, Mc-Graw Hill Book - Company, 1961, 854 pgs.

Schultze, Charles L., The Politics and Economics of Public Spending Washington, D.C., The Brokings Institution, 1973, (The H. Rowan Gaither Lectures in System Science) p. VIII-144.

Shonfield, Andrew, El Capitalismo Moderno. El Cambio de Equilibrio de - los poderes Público y Privado. Trad. Alvaro Molina Enríquez, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1967, (Sección de Obras de Economía),- 504 pgs.

Sweezy, Paul, Teoría del Desarrollo Capitalista. Trad. Hernán Laborde, - México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Sección de Obras de - Economía) 432 pgs.

Urquidi, Víctor L., "La distribución de los ingresos y el desarrollo económico", en La Economía Mexicana: I.- Análisis por Sectores y Distribución, Leopoldo Solís (comp.) México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1975,- (Lecturas 4*) p.312-323.

Urquidi, Víctor L., "La política Fiscal en el desarrollo económico de la - América Latina", en Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assael (comp.), - México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973, (Lecturas 2) p.45-74.

Vignocchi, Gustavo, "Los controles sobre las haciendas autónomas y sobre las empresas con participaciones estatales", en La Empresa Pública, Evelio Verdera y Tuells (ed.), Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, (Studia Albomotiana) p.1519-1561.