

19 2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

PROBLEMATICA ACTUAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

ISMAEL MANZO DE LOS SANTOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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

INTRODUCCION	1
--------------	---

C A P I T U L O I

EL MARCO CONCEPTUAL BASICO

I.1	Definición de empresa pública	4
I.2	El sector público en el sistema económico	6
I.3	Características fundamentales de las corporaciones públicas	11

C A P I T U L O II

MARCO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA

II.1	El surgimiento del subsector público paraestatal en México	14
II.2	El marco jurídico de la empresa pública mexicana	20
II.3	El campo de acción de la empresa pública en México	26

C A P I T U L O III

LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA

III.1	El concepto de empresa pública como instrumento de política económica	31
III.2	Las empresas pública y su papel en la economía	36
III.3	La política de precios y tarifas del sector público paraestatal	44
III.4	La eficacia y la eficiencia de la empresa pública	50

C A P I T U L O I V

LA PROBLEMATICA ACTUAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

IV.1	Características de la problemática de las empresas públicas	55
IV.2	La polémica en torno a las empresas públicas	64
IV.3	La venta de empresas públicas mexicanas	72
IV.4	¿Cuál será el destino de las empresas públicas mexicanas?	92
	CONCLUSIONES	95
	BIBLIOGRAFIA	96

INTRODUCCION

En estos momentos, debido a la difícil situación económica por la que atraviesa la mayoría de los países del tercer mundo y entre ellos México, gran parte de la sociedad (partidos políticos, asociaciones civiles, colegios e instituciones, etc.) han mostrado gran interés por comentar algunos de los problemas económicos de nuestro tiempo que más inquietan al individuo " la privatización " de la economía. Es por tanto, que el propósito del presente trabajo poder contribuir de alguna forma para ampliar el conocimiento y la política sobre las empresas públicas o paraestatales que inciden en el desarrollo y crecimiento de la economía.

Actualmente, las empresas públicas o paraestatales han causado un acalorado debate que data de cuando menos unos 15 años, pero que debido a la ola revolucionaria de la privatización económica o como algunos autores la denominan " la contrarrevolución monetarista ", ha provocado que el ataque a éstas sea sistemático y de frente.

Esto se debe a que tanto los países de economía capitalista como los de economía centralizada se han encontrado con serios problemas para sortear la crisis mundial que las agobia. De ahí la necesidad de encontrar un nuevo paradigma que pueda delinear la moderna metodología económica que pueda enfrentar con seguridad los problemas prevaletentes, ya que de ello dependerá el futuro de la sociedad y del individuo.

Aunque se analiza la participación del Estado en la economía (incluida por supuesto la empresa paraestatal) sin discriminar a país alguno. Esta investigación suele centrarse primordialmente al análisis y observación de las empresas públicas mexicanas en el periodo comprendido 1982-1988 (administración del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado).

* En el presente trabajo se toman como sinónimos, tanto a las empresas públicas como a las paraestatales.

La investigación sobre la problemática de las empresas públicas se estructuró en cuatro puntos básicos que abarcan desde el conocimiento conceptual, hasta la problemática por la que atraviesan actualmente.

Los puntos centrales son: el marco conceptual básico, marco histórico, importancia en la política económica, y la problemática actual por la que atraviesan.

En el primer apartado se pretende comprender la concepción de la empresa pública, para que a partir de una idea clara y precisa, introducirse con elementos básicos al cuerpo de la investigación, señalando la importancia de la misma en el sistema económico explicando las características principales de éstas en — contraste con las empresas privadas.

A partir de estos conceptos, en el apartado siguiente se analiza cuáles fueron las causas fundamentales que les dieron origen como tal — empresas públicas — aportando los criterios jurídicos que le dieron consistencia y permanencia en la economía mexicana, y cuáles son las actividades más relevantes que el Estado les ha encomendado.

Una vez conocido el marco conceptual y el histórico, en el apartado siguiente se analiza a la empresa pública como parte integrante de la política económica estatal.

Aquí, se analiza a la empresa pública como instrumento de la política económica observando, por tanto, que papel desempeña en la economía, la importancia que adquiere en cuanto a la fijación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrecer, como funciona ésta en la economía y cuáles son los efectos — que ocasiona para el desenvolvimiento económico.

También este apartado está orientado a analizar y estudiar la eficacia y la eficiencia de la empresa paraestatal, y así poder aportar elementos de juicio más valederos que en algún momento puedan fortalecerla.

En el capítulo cuatro o punto central donde recae fundamentalmente el peso de la investigación, aquí se aborda la problemática actual de las empresas públicas, se

pretende aportar elementos básicos que puedan sustentar la ampliación o reducción de las empresas paraestatales mexicanas. Aquí se sugiere que, de ser posible se efectúe una paulatina privatización de la economía para ir observando -- el comportamiento global que puede sufrir la economía en su conjunto. Para así determinar si es factible o no la privatización total o parcial de la economía.

CAPITULO I
EL MARCO CONCEPTUAL BASICO

I.1 DEFINICIÓN DE EMPRESA PÚBLICA

En la literatura sobre empresa pública existe una amplia variedad de definiciones o acepciones de la misma. En su mayoría tienden a señalar en primer término, la propiedad parcial o total del capital por parte del Estado y en segundo que esta participación está fundada en un fin específico.

Desde el punto de vista teórico, la participación directa del Estado en el capital social o patrimonio de alguna empresa, es condición suficiente para definirla como pública. Sin embargo, cuando se profundiza en el tema se advierte que esta conceptualización es demasiado amplia y no permite ubicar a cada una de ellas en el contexto económico y político donde se desenvuelven.

La empresa pública es una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social y general. *

Pero la mayor parte de autores la definen en primer término, como la propiedad parcial o total del capital por parte del Estado, y en segundo que esta participación está fundada en un fin específico, Ruiz Massieu la define como una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social y general. **

La empresa pública es la unidad económica de producción de bienes o prestación de servicios, la cual nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le confieren raíz y sentido específico.

La empresa pública, a la luz del Derecho mexicano positivo es una unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal),

* Acle Tomasini y Vega Hutchison Juan Manuel, "La empresa pública: desde dentro, desde fuera". México, julio de 1985. pág.2

** Op. cit. pág. 18.

con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritativo. *

Es conveniente recordar otros esfuerzos realizados por los estudiosos de esta materia para conceptualizar a la empresa pública.

Aquí, José Francisco Ruiz Massieu la define como una organización autónoma de los factores de la producción, dirigida o producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que manifiesta a través de una fiduciaria: organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. **

Fodría seguirse enumerando diversas definiciones, pero sólo agregaremos una más.

La empresa pública, es un ente económico que depende en determinado grado del Estado, y que su fin último es apoyar el mismo, en la consecución de los objetivos nacionales.

* García Ramírez, Sergio. "Constitución y ordenación económica del Estado: en Mercado de Valores núm. 34 año XLI, México 1981, pág. 885.

** José Francisco Ruiz Massieu, "La empresa pública. Un estudio de Derecho sobre México", México, 1980, pág. 30.

I. 2 EL SECTOR PUBLICO EN EL SISTEMA ECONOMICO

Ence apenas algunas décadas existían grandes controversias entre el Estado y la iniciativa privada, señalando el papel que tocaría a ambos dentro de la sociedad. Así, el gobierno debería fundamentalmente cuidar de la seguridad y defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad, garantizando las condiciones para que las actividades económicas propiamente dichas se organizarán al gusto de los intereses privados. Esta imagen liberal ya no corresponde totalmente a la realidad de cualquier nación contemporánea.

Este concepto considera a las empresas privadas lucrativas casi como único origen de las innovaciones y las inversiones, que ser a su vez causa de la ampliación e intensificación constantes de las actividades económicas de la nación. Sostiene que el gobierno toma parte en ellos pero que su participación es mínima, limitándose sobre todo al establecimiento y la supervisión de las reglas que gobiernan la competencia entre las firmas privadas.

Pero este concepto no coincide enteramente con los hechos, ni con la realidad de antaño, ni con las condiciones que prevalecen hoy en día. Los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) se han ocupado siempre de la producción de artículos y servicios esenciales, que van desde la construcción de navíos de guerra hasta el funcionamiento de las escuelas. Por supuesto, el gobierno lleva a cabo sus funciones económicas de todo diferente de como lo hacen las empresas privadas lucrativas; pero esas diferencias no deben ocultar el hecho de que el gobierno también se ocupa de funciones de empresa. *

* GINSBERG, ELI, NIESTAND, DALE L. y REUBENS BEATRICE G., "Tres sectores de la economía. Mercantil, no lucrativa y gubernamental", Editorial Limusa - Wiley, S.A. México 1967, pág. 14.

Las funciones públicas a lo largo del siglo XXI, continuamente ganaron peso y diversificación: resultado de esta evolución es que, actualmente corresponden a las entidades vinculadas con el Estado tanto las funciones básicas en el plan económico, como el papel predominante en las actividades de cuño social. Paralelamente a la creciente importancia y penetración de los cometidos insertados en la esfera pública, se verificó el aumento de los poderes atribuidos al Estado para dictar normas y, aún, orientar la vida económica de las naciones. * (...) las diversas actividades económicas llevadas a -- - cabo por gobiernos bajo su propio auspicio están casi siempre combinadas; sólo ocasionalmente se establece una diferencia entre los productos y servicios que el gobierno pone a disposición de la población, casi siempre por medio del uso del dinero de los impuestos, y los productos y servicios que el gobierno vende a los consumidores por determinado precio. Pocas veces comprendemos que los gobiernos actúan también como empresas de negocios al movilizar el capital y otros recursos a fin de generar productos y servicios tan eficientemente como sea posible, con el objeto de venderlos al público consumidor, en ocasiones hasta a un precio más elevado del costo como el funcionamiento de carreteras de peaje y licorerías. Pero en realidad, estas actividades "de negocio" del gobierno son vitales: los vemos en transportes, recreo, energía eléctrica y muchos otros campos. **

En las actividades públicas, nos encontramos con una serie de factores, entre los cuales algunos se aplican, en igual medida, al crecimiento del sector público en las naciones desarrolladas. Entre las naciones subdesarrolladas, la ampliación de las actividades económicas públicas proviene, en gran medida, del papel progresivamente atribuido al Estado en la medida en que despunta y se afirma el proceso de industrialización - o el establecimiento y mantenimiento de una base operativa para el sistema, que engloba: medio de transporte y

* Castro Antonio de Jesús, Carlos Francisco "Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista" Siglo XXI, México 1962, pág. 78.

** GINSBERG, HIESTAND Y REUBENS, "Tres sectores de la economía", Op. cit. Pág. 17. Editorial Limusa-Wiley, S.A., México 1967.

comunicaciones, servicio de energía, agua y alcantarillado, etc. . En muchos casos, todavía el Estado es el que constituye las primeras grandes empresas en el campo de la industria pesada (siderurgia, petróleo, etc.). *

El Estado en estas naciones (sobre todo aquellas que se encuentran en la fase de industrialización) ha asumido, simultáneamente funciones de reformador de estructuras y de empresario en las actividades básicas.

Este último fenómeno, la constitución de auténticas unidades productoras bajo el mando último estatal, ha exigido un alto grado de descentralización de las funciones públicas. **

Debido a toda esta necesidad que impulsó al Estado a participar en la economía, presenciamos hoy el enorme peso relativo del sector público en el sistema económico, bajo los auspicios del Estado observamos el ascenso a un etapa superior en el proceso de articulación y ejercicio de los poderes públicos en las esferas económicas y sociales: planeación, programación, etc. (...), ya no puede ignorarse la interpretación de las actividades estatales y privadas, siendo precario cualquier análisis que no considere las implicaciones derivadas del dominio público de un sinnúmero de actividades.

Puede observarse la existencia de una relación directa entre el peso relativo del sector público y el nivel de ingreso percapita de las comunidades. Así, extrayendo el promedio de los porcentajes de los gastos corrientes del gobierno de cuatro grupos de países, ordenados según su riqueza, encontramos los siguientes resultados. ***

* Castro, Antonio de y Lessa, Carlos. Op. cit. pág. 21

** Op. cit. pág. 31

*** Ibid. pág. 23.

GASTO PÚBLICO CORRIENTE, EN PROMEDIO, COMPARADO CON EL PIB

P A I S E S	%
TANZANIA, UGANDA, INDIA, Y NIGERIA	9.5
CEILAN, COSTA DE MARFIL, JAMAICA Y GUAYANA FRANCESA	10.6
COLOMBIA, ITALIA, TRINIDAD Y TOBAGO	19.4
GRAN BRETAÑA, NUEVA ZELANDIA, SUECIA Y ESTADOS UNIDOS	28.2

Así, observamos que entre mayor sea la participación del sector público, en la economía, más será el nivel de riqueza de esas naciones.

El movimiento de ampliación del peso relativo del sector público, que presenta resultados más elevados entre las naciones líderes, también se encuentran en curso en las áreas subdesarrolladas. Primeramente porque se han reproducido en las naciones más pobres, fenómenos universalmente responsables por el aumento de encargos a la esfera pública: creación de infraestructura, acelerada urbanización, difusión del uso de medios modernos de transporte y comunicación, etc. .

En la actualidad, tanto en los países industrializados como en desarrollados, más que un capitalismo de mercado existe un capitalismo de economía mixta, en donde el Estado tiene una considerable participación tanto en su función indirecta (como instrumentador de las diversas políticas económicas: monetaria, comercial, fiscal, etc.) como en su función directa (al captar recursos de la economía y agilizar su gasto tanto a través del gobierno central como de las empresas públicas).

En general, en las "economías de mercado", los gobiernos realizan entre el 20 y el 60 por ciento de todas las transacciones económicas.

De Inglaterra, Francia, Alemania Occidental, Italia, Estados Unidos de Norteamérica por mencionar unos cuantos, el gasto público es cercano, al 40 % del PTE. La influencia del Estado es aún más considerable si se incluyen los efectos multiplicadores del gasto.

Adicionalmente, el Estado funge como empresario de primera línea: el Estado es socio en el 40 % de las 50 empresas europeas más grandes y en países capitalistas en desarrollo como México y Brasil cerca de la mitad de la inversión productiva es realizado por el Estado. *

Más aún, la participación del sector público es muy importante en los países que mejor lograron sortear la crisis económica mundial de los años 1970's. Como afirma James Tobin:

"Hay muy poca evidencia en la experiencia internacional que muestre que un manejo macroeconómico exitoso esté inversamente relacionado al tamaño del gobierno, a la carga tributaria, a la deuda pública y a las transferencias sociales. Algunos países cuyo desempeño macroeconómico envidiamos cuentan con sectores públicos más grandes que el nuestro, con programas de bienestar social más generosos, con mayores cargas impositivas y más altos déficit presupuestales. **

* Villarreal, René "La intervención del Estado. Estado y doctrinas económicas", véase en el Economista Mexicano, Vol. XVI Núm. 3 Mayo-junio 1982, pág. 21

** Villarreal, René "La intervención del Estado. Estado y doctrinas económicas. Op. cit. pág. 22.

1.3 CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS.

Las entidades públicas son aquellas que actúan bajo la directriz del Estado, con el objetivo de satisfacer una necesidad que la empresa privada es incapaz de hacerlo, ya sea por falta de recursos o porque no considera que esa acción pueda ofrecerle buenas ganancias, sin mucho riesgo. Para la empresa pública el motor no es la ganancia, sino la adecuación a ciertas normas señaladas por el gobierno central: por ejemplo, suministrar adecuadamente y a precios fijados no necesariamente por el mercado sino, que a menudo por decisiones de política.

En el caso de México, las empresas públicas se hallan vinculadas a ciertas decisiones de políticas fundamentales, en el significado que a esta expresión otorga Carl Schmitt al referirse principalmente a las que reconociendo el pluralismo implícito en la idea de democracia, erigen un Estado social y fundan un régimen de economía mixta. Dicho en otras palabras, la empresa pública concretada en formas diversas, sirve al designio democrático contenido en la Constitución Política, que considera a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (...) De este soporte proceden lo mismo el desenvolvimiento tan dinámico de las empresas públicas en México, como su constante atracción polémica.

La empresa pública por tanto, no es un ente neutro, desde el punto de vista distributivo. Extrae y reorienta recursos influido al menos parcialmente por las fuerzas económicas y políticas, dando sustento a su acción. El efecto de la acción pública puede ser el acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego del mercado, o alternativamente el de corregir, o aun cambiar, radicalmente el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico. --

Esta característica es una de las que tornan convertible su acción. Y es la que explica que la discusión relativa al rol del Estado en la economía sea muy antigua y que este cargada de elementos ideológicos. *

Existen principalmente dos tipos de empresas de participación estatal, una, es de participación minoritaria, y la otra mayoritaria; en la primera el gobierno federal, estatal o municipal aporta un capital hasta del 25 % del total, por tanto su determinación o acción en cada una de estas es sólo inductiva, ya que no puede ejercer el mayor control de la misma, porque ésta depende de los particulares. La segunda o mayoritaria es en donde del Estado participa con 50 % o más del capital de la empresa, la caracterización legal de este tipo de empresa va más allá de la participación accionaria:

- a) El Gobierno Federal, participa directa o indirectamente con 50% o más del capital social.
- b) El Estado puede establecer en su constitución, una porción especial del capital que sólo puede ser suscrita por él.
- c) Que corresponda al Gobierno Federal nombrar:
 - a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva y Organó de Gobierno.
 - al Director General.
- d) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de vetar acuerdos a la Asamblea de Accionistas; del consejo administrativo, de la junta directiva u organó de Gobierno equivalente. **

* Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. "Las empresas públicas en México", Porrúa, S.A. México 1983. págs. 6 y 7.

** AGLE TOMASINI Alfredo y VEGA HUTCHISON Juan Manuel, op. cit. págs. 18-19.

Es preciso mencionar, que el Estado puede ejercer la rectoría económica, precisamente con la utilización de la empresa pública de participación mayoritaria, ya que este instrumento de política económica es el más eficaz, porque le permite controlar precios, el mercado, y distribuir más correctamente el ingreso, haciendo más igualitaria a la sociedad.

Una característica también muy sobresaliente es el reconocimiento de que "la empresa pública no puede tener los mismos objetivos que la privada en términos de optimización de sus resultados financieros, ya que debe estar sujeta a la orientación global que dicte el interés público", lo cual reclama condiciones propias de evaluación, es posible afirmar, a partir de una consideración histórica en torno a la experiencia mexicana:

que el sector paraestatal ha sido la vanguardia del desarrollo nacional, que en buena medida ha sido producto de su operación, las empresas públicas han permitido una progresiva capacidad de manejo de la economía por parte del Estado, en atención a la voluntad popular expresada en el pacto social y constitucional, y es en este plano donde destaca su trascendencia social y política, ya que la capacidad de conducción económica es el elemento básico de la estabilidad de las constituciones sociales. *

Puede decirse que es a partir de 1925, que la Administración Pública Mexicana inicia el proceso asistemático y coyuntural de creación de entidades paraestatales que, por lo mismo, estarán orientadas a la consecución de muy diversos objetivos y propósitos. La intervención directa del Estado en la vida económica y social por la vía de la administración paraestatal no respondió, por tanto, a un programa estructurado o rigurosamente deliberado. Esta aparición de la empresa pública será analizada en el capítulo siguiente.

* Ibid., pág. 25.

CAPITULO II

MARCO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA

II. 1 EL SURGIMIENTO DEL SUBSECTOR PUBLICO PARAESTATAL EN MEXICO

La evolución socioeconómica del país ha sido en gran medida determinado por el importante crecimiento de la participación del Estado principalmente a través de su sector de empresas y organismos, cuyos orígenes responden a diversas situaciones:

En primer término pueden señalarse aquellos organismos creados con el fin de - participar directamente en la explotación de los recursos básicos y estratégicos que garanticen la prestación de servicios públicos considerados de interés nacional. En este grupo destaca la nacionalización del petróleo y de la energía eléctrica, así como la participación directa en el transporte ferroviario.

Otro grupo de empresas se crearon para regular o contrarrestar el poder monopólico y oligopólico de grupos privados, con frecuencia de capital extranjero, y para participar en renglones estratégicos de apoyo general a la actividad económica. Tal es el caso del abastecimiento de insumos básicos para la agricultura y la industria nacional que realizan Altos Hornos de México, S.A. y Fertilizantes Mexicanos. Destacan así mismo, aquellos organismos y empresas que - cumplen determinados fines de la actividad pública que es el caso de la prestación de servicios sociales, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado.

Otros más, como la CONASUPO sirven como instrumentos del sistema de mercado y permiten al Estado intervenir en los procesos de distribución y comercialización garantizando el abasto de productos básicos a precios accesibles, o cada vez ma yores grupos de población.

En otros campos, el Estado ha tenido que intervenir ya sea para participar en proyectos de inversión que, siendo necesarios no eran atractivos para el capital privado por sus periodos de maduración, reestabilidad o riesgo, o bien para evitar la desaparición de empresas que revestían algún interés público - principalmente en materia de empleo, y que por diversas circunstancias no podían continuar operando bajo la gestión de particulares, también pueden señalarse diversos motivos concretos para la creación de empresas públicas (...). * El panorama general, a partir de los años veinte y más en particular de los años treinta, parece resumirse en los siguientes motivos contenidos en un estudio institucional:

- a) La decisión de afrontar funciones de estabilidad económica (Banca Central) o de fomento al desarrollo sostenido (Bancos de Crédito Agrícola, Ejidal, Nacional Financiera, Comisión Nacional de Irrigación) que era urgente iniciar.
- b) La prestación de servicios públicos de interés nacional (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México) o la explotación de recursos propiedad de la Nación, con fines estratégicos y de salvaguarda de la soberanía (Petróleos Mexicanos).
- c) Atención a campos básicos no atendidos por la inversión privada debido a sus altos requerimientos de recursos financieros, bajas tasas de utilidades y largos periodos para la recuperación de la inversión (AHMSA, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, etc.) o intervención en empresas privadas con dificultades financieras, con el fin de preservar fuentes de empleo (SOMEX, Siderúrgica Nacional, Ingenios - Azucareros, etc.) función esta última tan satanizada por los exponentes del "neoliberalismo económico", con base en estándares de eficiencia gubernamental aplicados en las naciones industriales en contextos absolutamente diferentes del mexicano. **

* Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista pág.79-80

** Empresa Pública: Problemas y Desarrollo. pág.60.- C.I.D.E.- México 1987. Garcilita Castillo, Salvador

Otros autores agregan, que el surgimiento de las empresas públicas obedecen a:

- a) Confiar a las empresas públicas los sectores con rendimientos crecientes.
- b) Impedir o controlar la acción nociva de los monopolios privados.
- c) Defender algún sector de la economía nacional aún inadecuado económicamente amenazado por la concurrencia internacional y,
- d) Ampliar el desarrollo y la distribución equitativa del consumo colectivo. *

Horacio Flores de la Peña señala en, Teoría y Práctica del Desarrollo que (...) la intervención del Estado en materia económica puede ser dividida en tres etapas fundamentales:

- La razón de ser de la intervención era simplemente servir de complemento en la actividad privada y mantener algunas fuentes de empleo.
- En la segunda, los objetivos son de mayor relieve y están definidos por el interés de mantener e incrementar el proceso de inversión privada; para el logro de este fin había que proporcionar insumos baratos tales como los energéticos, el transporte, ciertos insumos intermedios, etc.
- En la tercera y última etapa se caracteriza por ser un período en el cual el Estado pretende directamente sustituir la importación de bienes de capital en una amplia gama de productos, incluidos los equipos de transporte (...) se trata en esta etapa, de aprovechar racionalmente los recursos naturales, de crear empleos suficientes y de tomar las medidas necesarias para que el desarrollo sea un proceso que llegue a todas las regiones del país de la manera más balanceada posible. **

En este contexto, el surgimiento de las entidades paraestatales y su proceso de desarrollo y control institucional pueden analizarse de la siguiente manera:

* Ibidem, pág. 60-61

** Ibidem, pág. 61

- a) La primera etapa, de 1925 a 1946, de la creación casuística y coyuntural de entidades paraestatales y empresas públicas.
- b) La segunda, de 1947 a 1953 en la que se establecieron las primeras bases para su control.
- c) La tercera etapa de 1954 a la fecha, en la que se intenta el funcionamiento institucional de sistemas globales y sectoriales para su planeación, coordinación y evaluación.

El surgimiento de las empresas públicas fue impuesto por circunstancias históricas muy particulares, algunas veces aún en contra de los deseos de dirigentes que se vieron en la necesidad de apoyar su constitución y sin que hubiera existido un proceso de estudio o planificación que permitiera tener a priori un marco orientador de referencia para la toma de decisiones tan importante para nuestro país. *

Otros estudiosos de la intervención del Estado en la economía, señalan que el surgimiento de las empresas públicas en México se deben a:

- a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes para garantizar, por conducto de este manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica y, por tanto, la capacidad de decisión hacia adentro y hacia afuera;
- b) La conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y de la distribución sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población consumidora mediante una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio, cosa particularmente importante como reacción frente a la concentración de la riqueza que se presenta en países en acelerado proceso de desarrollo y que desemboca en el hecho de un poder sin responsabilidad; * *

* Ibidem, pág. 62

** José Andrés de Oteyza afirma que para impedir o reducir la concentración económica, el Estado mexicano se apoya, fundamentalmente en dos elementos: las empresas paraestatales y la promoción en favor de la pequeña y mediana industria. (Programa de Energía, Instrumento para el Desarrollo de México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Junio de 1961, pág. 48).

- c) La necesidad de acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere;
- d) El imperativo de actuar para cumplir los objetivos que los planes de desarrollo indican. Sobre este particular se ha destacado, haciendo referencia al sector industrial - aun cuando la idea es válida para otros renglones - la ubicación nodal de las empresas industriales del Estado en el Plan. La multitud y naturaleza de sus vínculos con otras ramas, y la fuerza dinámica que resulta de su magnitud y ritmo de expansión, hacen del sector paraestatal la fuerza clave en la ejecución de un Plan
- e) La conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y servicio, así como fuentes de empleo que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado e ineficiente de una administración privada;
- f) La pertinencia de allegar recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado.

Algunas empresas públicas nacieron de la previa deliberación del Estado sobre su papel en la vida económica y social; otras, también numerosas, de apremios circunstanciales: sobre todo, de la necesidad de resolver, trayendo así la acción política, problemas inmediatos de producción y distribución, financieros y laborales. Del proceso de conversión de privadas a públicas experimentada por un buen número de entidades, ha estado por lo general ausente el acto expropiatorio, con la notable excepción de FEMEX.

Al estudiar con detalle el sector paraestatal, es fácil observar que su conformación obedece a una enorme variedad de razones: quiebras inminentes; problemas laborales mal manejados; inversiones de la banca nacional y mixta; falta de pago de impuesto; cuestiones de estrategia económica o soberanía nacional; ausencia del sector privado; prácticas monopólicas; excesiva inversión extranjera; cooperativas quebradas, etc.

* Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial 1979 págs. 177 y 178

Otros estudiosos de la intervención del Estado en la economía argumentan que existen tres categorías básicas que nos indican las causas de la existencia de las empresas públicas. La primera, denominada "motivos básicos", incluye actividades productivas que provocan intervención estatal en una forma u otra en virtualmente todas las economías. Este grupo incluye los monopolios naturales, la producción de bienes públicos, y la de aquellos bienes considerados por el Estado como bienes de consumo deseado (meritorio). El segundo grupo, denominado de "motivos de desarrollo", incluye razones comunes a todas las naciones en proceso de desarrollo, tales como la gran variedad de fallas del mecanismo de mercado - mercados de capitales imperfectos, información incompleta, falta de empresarios dinámicos, y la aversión al riesgo por parte de muchos de los empresarios privados. El tercer grupo incluye motivos muy diversos como la búsqueda de control y poder, o el deseo de aumentar la captación de ingresos del Estado.

II. 2 EL MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA

En el momento de creación de cada empresa pública siempre se halló justificación, pero no siempre se pudo contar con un marco o programa global que garantizará su adecuada coordinación. Tampoco su creación, básicamente casuística - se pudo apoyar en una doctrina o base jurídica administrativa depurada y ampliamente aceptada y reconocida por nuestros estudiosos del Derecho Administrativo. Por el contrario, el hecho de que para constituir las se haya tomado en cuenta todo tipo de figuras jurídicas surgidas en otras latitudes, tales como los establecimientos o empresas públicas francesas, las comisiones norteamericanas y los institutos y patronatos españoles, generó (...) el reclamo de que contara en México con una adecuada base jurídica para su creación y control. *

A partir de 1947 con la expedición de la Ley para el control de los Organismos Descentralizados: Empresas de participación estatal, se dió el primer paso para tratar de definir legalmente lo que debió entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Con la Ley de Secretarías de 1958 se crearon las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia y dividieron las acciones en la expresada Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y en la de Hacienda y Crédito Público, fundamentalmente en la vigilancia y tutela traducidas en programación, presupuestación y control de las entidades públicas. **

* Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio.- Las empresas públicas en México, pág. 11

** Ley Federal de las entidades paraestatales.- Exposición de Motivos. Véase en Empresa Pública: Problemas y desarrollo, Vol. I No. 2 Mayo-Agosto, 1986 pág. 149.

La ley para el control de 1947, tuvo otras dos versiones, en 1965 y en 1970. La primera confirmó funciones de coordinación y control por medio de las tres secretarías aludidas. La segunda, consideró como objeto de vigilancia y control gubernamental no solo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación minoritaria e inclusiva a los fideicomisos públicos. En esta última Ley se adoptaron posiciones conceptuales respecto a la supervisión y control y, se confirmó a la Secretaría del Patrimonio Nacional una intervención marcada en los programas anuales de operación para efectos de coordinación. *

En 1976, mediante la exposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron de manera más clara y categórica los campos de actividad de las entidades paraestatales y se incorporaron al derecho público los dos grandes sectores de la Administración Pública como se le entiende actualmente, el sector central integrado por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y el paraestatal compuesto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, entendiéndose como tales aquéllos en los que el Gobierno Federal, directamente o bien algunas entidades paraestatales tengan el carácter fideicomitente. ** es imprescindible no perder de vista que, de acuerdo con nuestra doctrina constitucional el Estado se justifica y legitima jurídica y políticamente. En México, dice Arnaldo Córdova, es común olvidar que el intervencionismo en las relaciones de propiedad y su conducción de la vida económica no es un derecho del Estado, sino un deber que le impone la Constitución y que debe traducirse en políticas de beneficio común. ***

* Ibidem. pág. 149

** Op.cit. págs. 149-150

*** Avila Diaz, Antonio.- Op. cit. págs. 353 y 360.

Desde el punto de vista jurídico, (...) es preciso tomar en cuenta las distintas formas de organización social, con sus respectivos regímenes existentes; por otro lado, es menester avanzar a la luz de nuestro Derecho vigente en la definición de la empresa pública. Gracias a las reformas de 1961 el artículo 50 constitucional, adquiere carta de naturalización en este supremo peldaño normativo de la Administración Pública Paraestatal, al lado de la centralizada en la que se congregan propiamente las funciones del Gobierno. *

La Ley Orgánica consigna a las empresas paraestatales en un sentido restringido, y las hace equivalentes a las sociedades por acciones, tanto en la calidad de las paraestatales mayoritarias (Artículo 46) como en las minoritarias (Artículo 48) (...)

El Artículo 47 de la Ley Orgánica citada asimila como empresas paraestatales mayoritarias a las sociedades y asociaciones civiles, cuando la mayoría de los asociados sean dependencias de la Administración Central o entidades de la paraestatal, cuando alguna o varios de éstos hagan o contraigan la obligación de hacer aportaciones económicas preponderantes a las asociaciones y sociedades de que se trata. **

El Artículo 25 de la Constitución Política nos señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación (...) mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza (...).

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general (...).

* Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. pág. 15.

** Op. cit. pág. 17.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menos-cabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. *

Es propiamente hasta los años recientes cuando, alrededor de una profunda reforma administrativa se ha estado sistematizando en México la regulación y el control de las empresas públicas.

En la administración de Luis Echeverría Álvarez se envió al Congreso de la Unión, como uno de los primeros actos de gobierno, iniciativas que se plasmaron en las leyes que le empezaron a dar una nueva configuración, un nuevo perfil y un nuevo estilo a la administración pública en México. Las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la General de Deuda Pública, constituyeron el marco fundamental de la regulación institucional de las empresas públicas en México.

Destacan en estas normas las funciones de diversas dependencias del Gobierno, que tienen responsabilidad de tipo global, como son la de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, dependencias que tienen facultades de orientación y apoyo general sobre la administración paraestatal.

* Constitución Política de México 1987, págs. 26 y 27.

Esta es una solución diferente a las que se han aplicado en otros países, con diversos resultados, de adscribir la regulación del sistema de vigilancia de las empresas del Estado a una sola entidad.

En nuestro sistema se ha considerado que la regulación, tutela y vigilancia de la empresa pública debe ser una responsabilidad compartida entre las secretarías de Estado, de acuerdo a las funciones de cada una. La Secretaría de Programación y Presupuesto interviene en los aspectos de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación del comportamiento de la empresa pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fundamentalmente regula a la empresa pública a través de establecer el régimen fiscal correspondiente que tiene en varios casos, diferencias importantes respecto del régimen fiscal ordinario de las empresas privadas, y también ejerce la política de control de endeudamiento de dichas empresas.

Este en torno jurídico se complementa además, con los acuerdos presidenciales, que se han llamado sectoriales, a través de las cuales las empresas paraestatales se agrupan por sectores de administración gubernamental, instituyéndose la figura del Coordinador Sectorial, a quien corresponde atribuciones específicas en materia de planeación coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades públicas que se le adscriben.

Los coordinadores sectoriales son una instancia intermedia entre las secretarías globalizadoras o de responsabilidad general, y las entidades propiamente dichas; a cada sector corresponde la responsabilidad de impulsar también los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las entidades que le son adscritas por sectores económicos, sea la industria, la agricultura, el comercio, el turismo y los transportes, este es, para señalar en forma destacada, los principales sectores de actividad que se han encomendado a los coordinadores sectoriales.

Estamos, pues, ensayando un sistema nuevo de manejo, regulación y control de la empresa pública, a través de la concepción de sectorización. Podría considerarse necesario, en mi opinión una vez que maduren y se sistematicen estas experiencias, contar con una legislación especial más completa, integrada y sistemática, que formalice el sistema de tutela sectorial sobre la empresa pública en México. *

* De la Madrid Hurtado, Miguel Anuario Jurídico VIII-1981 "Seminario Internacional sobre la Regulación de la empresa pública, UNAM. págs. 423 a 425.

II. 3 EL CAMPO DE ACCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

En la fase inicial del desarrollo del capitalismo, el Estado intervino y proyectó su acción en el campo comercial. Después, al cobrar impulso el industrialismo sobre la base de la industria privada, el Estado se abstuvo de actuar en ciertos países. Pero, a raíz de la Primera Guerra Mundial y especialmente a consecuencia de la Gran Depresión, éste volvió a intervenir con el fin de garantizar ciertos niveles de empleo y de ingreso, aun en los países hasta entonces más liberales. De igual manera, tuvo que intervenir en los países poco desarrollados, con el propósito de acelerar su desarrollo económico y crear condiciones y bases para que el esfuerzo de la iniciativa privada fuera de mayor provecho en la promoción del desarrollo económico.

La salud económica de una sociedad no depende de que el Estado intervenga o se abstenga, sino más bien, de que la intervención se justifique en función de causas y circunstancias históricas que la condicionan. No se pretende negar que los beneficios de la iniciativa privada cooperan para el bienestar; lo que sí es discutible es que sea ésta, exclusivamente, la única capaz de producir el bienestar. El problema consiste en determinar si la libre empresa es capaz o no de garantizar todo el progreso, sin la intervención del Estado (...), este siempre ha dejado al empresario aquellas tareas donde la experiencia ha demostrado que puede y quiere ser creador; en cambio le suple o sustituye en aquellas actividades en donde éste ve que las posibilidades de éxito son reducidas y en donde la libre empresa no asume la responsabilidad necesaria frente a los intereses generales. **

Dejando la preferencia política a un lado se conviene generalmente en que la participación directa del gobierno en la economía es probable que refleje la incapacidad o falta de voluntad de los intereses privados para proporcionar ciertos artículos y servicios que la comunidad necesita o desea, desde la defensa nacional a la preservación de especies de la fauna salvaje.

* Ricardo Torres Gaitán, "la intervención del Estado en la vida económica" Investigación Económica, octubre-diciembre 1984 No. 170, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM. pág. 354.

** Ibidem, pág. 355.

Aunque el gobierno puede precipitarse a diversos tipos de empresas económicas sobre multitud de campos, la razón básica, pero de ninguna manera única, es la difusión de beneficios que hacen imposible para un empresario privado vender su producción a clientes específicos a un precio que le permita obtener ganancias. * se ha acentado la decisión de que el Estado cobre mayor presencia: la de un protagonista en la vida económica y social de los países, erigiéndose en el llamado Estado Social que explícitamente admite algunas constituciones políticas modernas, como la francesa y la española, aquel abre un ancho campo, para que el poder público - ahora además poder político, económico y social - participe directamente de las tareas de producción y de servicio.

Sin embargo, esta intervención del Estado, sujeta a constante debate, no ha respondido, ni en México ni en ningún otro país a un plan maestro que presentara las acciones en el espacio y en el tiempo; que se propusiera programadamente avanzar sobre determinadas áreas de la actividad económica, conforme a un orden de prioridades; que fijara de antemano los límites de esa injerencia y las zonas que habrían de hallarse al margen de la participación estatal ** no cabe duda de que el Estado mexicano fue, a partir de la Revolución un este creado fundamentalmente por consenso social y con funciones básicas de ordenamiento, arbitraje, conciliación de intereses y corrección de tendencias nocivas al sano desarrollo de la sociedad (...) tuvo que aparecer en México un Estado empresario que, a través de órganos jurídicos y administrativos idóneos, ha venido realizando, cada vez en mayor escala, funciones relacionadas con la producción de bienes y servicios, bien sea de manera exclusiva o coyunturalmente con el capital privado nacional y aun con el extranjero.

* Eli Ginzberg, L. Hiestand y Beatriz G. Reubens, "sectores de la economía. Editorial Limusa, Wiley, S.A. México 1967, págs. 42 y 43.

** Sergio García Ramírez, Anuario Jurídico VIII - 1981. Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública, UNAM, págs. 260 y 261.

La Constitución de México se base en la premisa de que, sin la iniciativa y el control público, la empresa privada trae el desorden y la explotación de los débiles por los capitalistas sin escrúpulos. Se respeta la propiedad privada dentro de un contexto social especial, pero las fuerzas naturales del mercado hace tiempo que han dejado de ser la principal determinante de la vida económica mexicana. El interés público en la medida en que este concepto se circunscribe a los mandatos constitucionales que hacen de la propiedad una función social, que trasciende la vida nacional. *

Las empresas del gobierno, son aquellas que fueron creadas esencialmente para ayudar a fortalecer una economía, promoviendo la industrialización, creando infraestructura necesaria para que la iniciativa privada se arriesgue a invertir en determinada actividad, fomentando fuentes de empleo para captar a los que económicamente activos aumentan cada año, construyendo escuelas, universidades, institutos, etc.

La empresa pública, como instrumento de intervención del Estado en la actividad económica, es de reciente pero de vigorosa existencia. En los países de economía descentralizada - aquellos en los que el grueso de las decisiones es tomada por particulares (sean individuos o grupos) en los que predomina la propiedad privada (aunque regulada) de los medios de producción y de los bienes y servicios de consumo - el Estado ha encontrado en la empresa pública un recurso eficaz para el logro de objetivos que el sector privado no puede o no quiere alcanzar.

Otro aspecto importante de la participación del Estado en la producción depende de la necesidad de satisfacer la demanda social de ciertos bienes que no son ofrecidos por el sector privado de la economía, tales como alumbrado eléctrico, carreteras, etc. y que se definen como bienes públicos, o también otros bienes que aunque produciéndose bajo condiciones de explotación privada, la oferta de los mismos no satisface totalmente los deseos de la población, como ejemplo podemos citar la educación.

* Gustavo Esteva, Cojuntura abril - junio de 1982, "La economía política de la empresa pública en México. Notas para iniciar la discusión" UNAM-ENEP-ARAGON, pág. 6

En el primer caso, el de los bienes públicos, no existe otra alternativa que la producción estatal, mientras que en el segundo se puede desarrollar una política de subsidios a la producción privada, en cuyo caso el Estado deberá medir el costo para la sociedad de distraer recursos de otras actividades productivas (esto referente a los motivos básicos).

En lo que se refiere a los motivos de desarrollo los cuales abarcan actividades que pueden ser rentables desde el punto de vista privado, pero que no son llevadas a cabo por este sector por el alto riesgo, la magnitud en los requerimientos de capital, por unidad del producto, complejidad tecnológica, falta de conocimiento del mercado, etc., el gobierno se ve en la necesidad de proporcionar asistencia técnica o financiera al sector privado, o debe determinar si sustituye las actividades del empresario privado.

El motivo de poder y control reúne las categorías más controvertidas pero a la vez más interesantes, de las decisiones del Estado en lo referente a la operación de empresas públicas. Este grupo aglutina primeramente a los bancos comerciales y otros intermediarios financieros, que exigen de la intervención estatal por razones puramente económicas derivadas de los desequilibrios del mercado de capitales, y de la necesidad de evitar la concentración del poder financiero en manos del sector privado.

Como observamos anteriormente, las fallas del mercado (i, e, monopolios), y otras condiciones económicas, forman el conjunto de causas o razones de la intervención gubernamental en el sector productivo.

Sin embargo y como ya hemos señalado la operación de empresas públicas no es la única alternativa o medio de intervención y en cada caso particular podemos encontrar justificaciones (positivas o negativas) para la existencia de las empresas dirigidas por el Estado. *

* Apuntes de empresa pública del Profr. Silvano Espíndola Flores

El Plan Global 1980-1982 asegura: la importancia distributiva de las empresas públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo, reside en el hecho de que, mediante ellos, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacional e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios. En este contexto, las industrias del Estado (empresas públicas) son fundamentales para el desenvolvimiento económico y social del país y constituyen uno de los principales instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social. *

Podemos concluir, que la empresa pública constituye una alternativa política, disponible que el Estado no debe dejar de lado, para corregir imperfecciones del mercado, y como tal debe ser evaluada, rompiendo con la idea de ser considerada como un fin en sí misma.

* Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1980, págs. 194 y 195

CAPITULO III

LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA

III. 1 EL CONCEPTO DE EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA.

La participación del Estado en la vida económica del país fue resultado de las circunstancias posteriores a 1917. Lo imperioso de satisfacer necesidades del sistema económico, así como proporcionar condiciones políticas adecuadas, requirió de la aparición de entidades paraestatales que vixieran a apoyar al Estado en la conducción más precisa de políticas económicas más adecuadas.

La importancia que el fenómeno "empresa pública" tiene en el funcionamiento y avance del sistema capitalista es de tal relevancia que su estudio no puede seguir posponiéndose ni continuarse por la vía del análisis parcializado economicista o politicista, o por la simple descripción monográfica o canónica como se ha venido haciendo.

A la empresa pública se le entiende como el instrumento de política económica que usa el Estado para alcanzar ciertos objetivos fundamentales para el funcionamiento, conservación y ampliación del sistema económico actual. *

La empresa pública apareció precisamente porque era necesario corregir errores del mercado (incremento de precios injustificado, inversiones improductivas, especulación financiera, acaparamiento de mercancías, etc.), que la iniciativa privada o no quiso o no pudo controlar ya que para esta la ganancia es el fin último. Por tal motivo el Estado Mexicano se vió obligado a crear o absorber empresas para poder regular la economía.

* Kaplan, Marcos "Intervención del Estado y empresa pública en la América Latina contemporánea: los aspectos políticos e institucionales" véase en revista Coyuntura octubre 1976 marzo 1979. ENEP-ARAGON, UNAM.

** López Hernández, María Victoria, "Un enfoque jurídico económico de la empresa pública", Segundo Coloquio sobre empresa pública, U.A.M. Azcapotzalco. México 1984 pág. 20.

La empresa pública es una institución relativamente independiente de la sociedad y de las clases no sujeta a la competencia ni al mercado, tampoco se ve en la necesidad de valorizar capital. La empresa paraestatal puede presentarse como una instancia universal y como encarnación del interés colectivo; se coloca por encima del proceso de estructuración, de reproducción de la formación social neocapitalista; garantiza sus premisas y requisitos; expresa y regula sus intereses y necesidades (frentamiento de las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad; reglamentación de relaciones anárquicas y conflictivas entre clases y grupos; dotación de un cuadro formal de cohesión y de organización del sistema). *

Podemos decir así, que la noción de empresa pública ha servido en gran medida para asegurar la transición entre el Estado Gendarme y el Intervencionista y, por otro lado que toda creación de una empresa pública tiene como corolario el intersificar las posibilidades de acción del Estado sobre la economía y fortalecer por ende la soberanía económica. **

El patrón de acumulación explica (...) una parte de la actuación del Estado y por lo tanto, parte de la actuación de la empresa pública, la otra parte de la explicación debe localizarse en el resto de los componentes del bloque histórico, donde el Estado y la empresa paraestatal son la conjunción de la interacción dialéctica de lo económico, lo político y lo ideológico... el capital es por sí mismo incapaz de producir, a través de las acciones de las múltiples unidades que lo integran la naturaleza social de su existencia, requiere entonces de una institución separada, descansando en su base pero a la vez no sujeta a las limitaciones del capital cuyas acciones no están determinadas por la

* Kaplan, Marcos "Intervención del Estado y empresa pública en la América Latina contemporánea: Los aspectos políticos e institucionales" véase en revista Coyuntura octubre 1978 - marzo 1979. ENEP-ARAGON-UNAH, pág. 21

** López Hernández, María Victoria, "Un enfoque jurídico económico de la empresa pública", Segundo Coloquio sobre empresa pública, U.A.M. Azcapotzalco 1984 pág. 20.

necesidad de producir plusvalía. El Estado en esta forma especial que preserva la existencia social del capitalismo, por lo que éste no puede considerarse ni como mero instrumento político del capital ni como sustituto de este. * El Estado a través de la empresa pública retroalimenta al capital para que este se reproduzca y se mantenga el sistema actual.

El aparato estatal busca también mantener la ideología dominante como tal, a través del control y/o generación de los medios de educación y comunicación, etc., y tendrá como objetivo también, disminuir o eliminar las tensiones sociales y políticas que la lucha de clases genera y que amenazan la continuidad y expansión del sistema social.

Estas condicionantes hacen que el surgimiento, forma y objetivos de la empresa pública sean tanto económico, ideológicos y políticos ** de ahí la necesidad del Estado de emplear a la empresa paraestatal como un medio adecuado para reorientar las acciones económicas, de tal forma que evite la agudización de las confrontaciones sociales y el capital puede prevalecer y desarrollarse con menos obstáculos.

Elia Márden ha insistido en sus investigaciones que las empresas públicas constituyen una de las modalidades más características de la intervención del Estado Mexicano en la economía. En un marco de trabazones al desarrollo de los pueblos atrasados, de concentración económica, de empresas transnacionales, - de inestabilidad de mercado y de imperialismo, las empresas públicas son un método de dirigismo económico mucho más eficaz que las técnicas de regulación tradicionales. ... Las empresas paraestatales son vehículos para vertebrar a grupos gobernados al aparato administrativo tanto del sector social (ejidata-

* Elia Márden Espinoza, op. cit. pág. 80

** Cp. cit. pág. 89

ricos, comerciantes, cooperativistas, artesanos, trabajadores subordinados) como del sector privado (banqueros, industriales, exportadores e importadores, etc.) dentro de un "Proyecto nacional panclasista", que pretende sustituir la lucha de clases. *

De hecho el adquirir, nacionalizar, expropiar o crear empresas públicas, es con el fin, precisamente de evitar enfrentamientos directos entre el capital y el trabajo. Las empresas paraestatales sirven al Estado como un intermediador entre el capitalista y el obrero, este instrumento (la empresa pública) es el que más ha servido a los Gobiernos para evitar quiebras inminentes de las empresas privadas, ya que las apoya mediante subsidios, materias primas a bajo costo, transferencias, etc. Y por otro lado, también ha servido para regular el mercado cuando este se ve afectado por la brutal competencia. También ha apoyado a las capas sociales más desprotegidas del país mediante subsidios a la canasta básica (COHASUPO), ha ocupado a más mano de obra y de esta forma compensa en parte la concentración de la riqueza redistribuyendo parcialmente la misma en la sociedad.

La empresa paraestatal responde a una lógica proteica, se debe a objetivos y causas sociales, económicas y políticas, que no pueden atrapar en los cartabones de la microeconomía ni en la racionalidad propia de las finanzas privadas. En última instancia, se trata de un instrumento cuya idoneidad depende del extremo en que con él cumple el Estado sus cometidos. **

... Al otorgar un gran número de derechos sociales que en un momento dado se hicieron corresponder al pueblo a través de las empresas públicas es posible darse cuenta que, debido a un sinnúmero de problemas que existen en nuestro sistema capitalista, las empresas paraestatales son uno de los elementos más eficientes que puede utilizar el Estado para implementar políticas que vengán

* Cp.cit. Elia Marón Espinosa, págs. 118 y 119.

** Ruiz Massieu, José Francisco. "La empresa pública. Diez cabos sueltos", la empresa pública en México Vol. II No. 2 enero-abril 1981 UAM, Azcapotzalco págs. 122 y 123.

a satisfacer una demanda social. ... Bajo un razonamiento realista podemos ubicar a la intervención estatal como la herramienta que logra por métodos democráticos y sin alterar en sus fundamentos el sistema capitalista, aminora las crisis económicas que en la actualidad se han convertido en un estado permanente del sistema; así la acción del Estado (a través de las empresas públicas) impide que grupos privados dominantes organicen y regulen mercados y precios para su beneficio y en detrimento de los sectores más desfavorecidos del país (que son la mayoría de la población actual). *

* López Hernández, María Victoria, op. cit. pág. 16.

III.2 LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SU PAPEL EN LA ECONOMIA

En las dos décadas anteriores (70's y 80's) pudo observarse a nivel internacional, que fue necesario que el Estado participara más activamente fundamentalmente en la economía. Se observó una influencia determinante de todos los gobiernos de economía de mercado en la conducción, inducción y regulación de todo proceso económico. En estas décadas fue determinante la acción directa del Estado en la vida económica, social, política y cultural de todas las naciones.

La situación actual nos revela precisamente, hasta que punto fue positiva o negativa esa intervención.

Tanto en el capitalismo avanzado como en el tardío, que es el caso de México, se incrementó la presencia estatal en todos los sectores y es precisamente en el capitalismo tardío, donde el capital estatal materializado en Empresa Pública, tiende a convertirse en el gestor principal de la transformación del desarrollo capitalista y no solo en el impulsor fundamental para sacar al sistema de las crisis coyunturales. *

La intervención del Estado comienza por ser complementaria de las grandes empresas, asumiendo las funciones y tareas que aquellas no quieren o no pueden cumplir. El avance de la división social del trabajo inherente al neocapitalismo, la diferenciación y especialización de grupos y capacidades, dificultan la definición y la satisfacción de los intereses y problemas y la solución de los conflictos, expanden el material para el gobierno, la administración y sus especialistas. El Estado acumula viejas y nuevas funciones, absorbe problemas y conflictos que se interiorizan y reproducen en su seno bajo forma política. En este proceso la política gubernamental (traducida en la empresa pública) y la gestión administrativa se especializan cada vez más como esfera diferenciada, práctica estructurada, profesión con intereses específicos.

* Espinosa Mardn, Elia, op. cit. pág. 80.

El Estado y los grupos que lo encarnan (entre ellos las empresas públicas) y operan, fortalecen sus poderes, tienden al monopolio político, logran un grado considerable de independencia relativa, se convierten en el actor central de la sociedad y el factor fundamental de su estructuración y reproducción. * Esta dinámica se despliega y revela a través de una gama de funciones (que en gran parte desempeña la empresa pública).

Así el Estado viene a asumir la garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del nuevo capitalismo tardío y dependiente, ante todo a través de las funciones de organización colectiva (empresas públicas) y de sus políticas socioeconómicas. Las empresas paraestatales vienen a posibilitar la transición a una nueva fase del desarrollo. Es agente de disolución de las anteriores formas de denominación y explotación (elementos precapitalistas o de capitalismo arcaico; componentes obsoletos de las estructuras institucionales, empresariales y productivas). Establece y garantiza las nuevas bases y condiciones de existencia y reproducción del sistema, y lo preserva contra sus propias tendencias entrópicas.

Estas funciones comienzan por ser supletorias, para la atención de los desequilibrios internos y externos, para la solución de los problemas que no encuentran solución a través del comportamiento espontáneo del mercado y de la gran empresa. ** Es el Estado a través de las empresas públicas quien complementa las insuficiencias y las ausencias de la gran empresa; la reconoce como unidad fundamental; favorece su acumulación, su rentabilidad y su poder; no trata en principio de reemplazarla, subordinarla ni dirigirla sino simplemente apoyarla para su desenvolvimiento sano.

* Kaplan, Marcos, op. cit. pág. 18

** Ibid. pág. 19.

... esta intervención del Estado en la vida económica se expande, y conlleva a su autonomización relativa. Por una parte, la intervención del Estado (a través de las empresas públicas) crea condiciones de valorización de los capitales predominantes, y favorece la concentración monopolista. Esto implica que el Estado tenga que, forzosamente apoyar a las grandes empresas, además, debe garantizar la reproducción del capital en su conjunto y de la formación social global. Por tanto, esto le exige atender las necesidades y demandas de las empresas no monopolistas de las clases medias dependientes y de los grupos populares, lo que viene a incrementar su capacidad de maniobra frente a la sociedad y las clases y su papel arbitral en la economía. *

Este tipo de funciones hacen que el Estado incida en la orientación, la estructura, el funcionamiento de la sociedad y las conjunturas a través sobre todo - en los siguientes aspectos:

- a) Participación considerable en el reconocimiento, jerarquización y legitimación de las necesidades colectivas y sectoriales.
- b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de diversos recursos, en función de las necesidades reconocidas y jerarquizadas, y de los finés que elige y opciones que realiza, y participación decisiva en proceso de distribución de bienes, servicios e ingresos, entre clases, sectores y objetivos (políticas y actividades del Estado sobre energía y materias primas, mano de obra, educación, salud, servicios sociales, productividad, transferencia desde el exterior y producción interna de ciencia y tecnología; políticas monetarias, fiscales, crediticias, presupuestarias).
- c) Regulación y gestión de servicios públicos y otras actividades de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en esas áreas, y mediante las empresas públicas.

* Ibid. pág. 19.

- d) Políticas compensatorias, de restablecimiento de equilibrios perdidos y de prevención de crisis (pilotaaje global del Estado, medidas anticíclicas), de mero crecimiento, de modernización y - excepcionalmente - de desarrollo integral.
- e) Organización y coordinación de la economía y la sociedad y de sus principales aspectos y sectores, en el cuadro de una estrategia general aproximativa (formas de mero intervencionismo, dirigismo, y planificación parcial). *

En el desarrollo reciente de los países capitalistas, fundamentalmente a partir de la crisis económica de 1929. Surge con fuerza una nueva modalidad en las funciones que el aparato estatal debe asumir: la empresa pública.

Esta función, ya asumida por algunos estados como el Napoleónico que controlaba la gestión de la industria bélica, o el Estado Alemán que gestionaba directamente los ferrocarriles, resurge como modalidad nueva en la gran mayoría de los aparatos estatales capitalistas sin que hasta la fecha, las ciencias sociales tengan un cuerpo teórico completo y coherente que permita su explicación. **

La multiplicidad de orígenes que en el capitalismo puede tener la acción directa del Estado para responsabilizarse del control de la producción y generación de bienes y servicios, hace que las formas concretas que toma la empresa pública sean variadas, complejas y por tanto, difíciles de circunscribir en una definición formal. Así la empresa estatal o pública puede tener como objetivo la producción de un bien o bienes específicos, la distribución a diferentes niveles de ciertos bienes, la prestación de un servicio de utilidad general o específica, el apoyo mediante aportaciones de financiamiento a empresas privadas,

* Kaplan, Marcos, op. cit. pág. 19-20

** Espinosa Marín, Elia op.cit. pág. 80

el control y dirección de procesos productivos y/o financieros generados por la iniciativa privada, etcétera. *

Muchas veces el Estado, ante la manifiesta incapacidad o ineficiencia del sector privado para asegurar la producción suficiente de ciertos bienes y servicios, ya sea por carencia de recursos financieros y/o humanos, o por no poder organizarlos en forma adecuada. El Estado en este caso debe crear empresas o tomar bajo influencia las que mantiene la iniciativa privada.

También cuando la producción de ciertos bienes y servicios sea fundamental para el funcionamiento del sistema social, de manera tal que resulte peligroso dejarla en manos de productores particulares.

El Estado se ve en la obligación de participar en la economía cuando la producción de ciertos bienes y servicios necesarios para el proceso de producción no resulte atractiva a la inversión privada por lo poco redituable, tal como es el caso de actividades que requieren grandes volúmenes de inversión o por que tienen periodos de maduración muy largos (proyectos de irrigación, transportes, etc.) O cuando existan actividades que generen grandes excedentes que el Estado debe captar para poder dirigir los procesos de inversión e indicar el camino a seguir.

Ante el requerimiento de limitar o suprimir el poder, considerado excesivo, de algunos grupos socialmente poderosos, nacionales o extranjeros, que pueden desviar o impedir la continuación y ampliación del sistema. Aquí el Estado expropiación, confisca, etc. **

Otros estudiosos del pensamiento económico consideran que el Estado a través de la empresa pública interviene en la economía para aliviar la crisis de producción que se presentan, ayuda a compensar y equilibrar la inversión y el desarrollo

* Marín Espinosa, op. cit. pág. 81

** Marín Espinosa, op. cit. pág. 81

llo entre las raras productivas de la economía e influye en el mecanismo de fijación de precios.... El Estado a través de las empresas paraestatales produce y distribuye los insumos agropecuarios, energéticos, industriales, etc.; cuando las cantidades no son las adecuadas para la continuación del circuito de capital; buscará también proveer las cantidades necesarias y con calidad tecnológica que se requiera; produce y distribuye bienes de consumo para los trabajadores, de manera que pueda garantizarse un nivel adecuado de salarios que no presione demasiado al asalariado; intervendrá en la esfera monetaria y financiera buscando eliminar las inadecuaciones que obstaculizan el funcionamiento del sistema económico. *

Mandel plantea que en la empresa pública repercuten las contradicciones generadas por la incapacidad de la burguesía (como clase dominante) de resolver los problemas del desarrollo de las fuerzas productivas.

Esto se ve claramente en: i) la función asignada por el capital monopolista a la empresa pública (ser parte del proceso de valorización del capital social, y por tanto, participar en el freno a las fuerzas productivas) y, ii) el hecho de que la empresa pública soporta el peso de los desequilibrios de la política monopólica para el resto de la sociedad (por ejemplo: el efecto del bajo consumo de las masas, del subdesarrollo regional, etc.) limitándose a desarrollar aquellas políticas que interesan a los monopolios, con lo cual, la empresa pública al igual que el Estado en general resuelve ciertas contradicciones, pero a su vez genera otras en el propio seno del sistema. **

En los países en vías de desarrollo, la empresa pública enfrenta actualmente enormes retos a los que debe responder, mismos que abarcan desde la necesidad de lograr a corto plazo un sustancial incremento de su productividad operacio-

* Marón Espinosa, Elia. op. cit. pág. 89

** Ibid. pág. 93

nal y financiera, hasta programas de expansión de enormes alcances y magnitud, que ahora se topan con la terrible escasez de recursos financieros internos y externos, producto de la crisis de la deuda y de la consiguiente retracción espectacular del financiamiento internacional, entre otros factores.

... Además, la convergadura de las demandas sociales que los mercados no son capaces de satisfacer, la complejidad de los trabajos requeridos para poner a punto los proyectos industriales costosos, de rentabilidad lejana y de interés social frecuentemente controvertido, contribuyen a promover, de más en más, el rol del Estado y especialmente, su papel como productor directo de bienes y servicios a través de las empresas públicas. *

En una economía como la mexicana la empresa pública cumple diversas funciones:

- . Prestar un servicio público.
- . Promover el desarrollo industrial.
- . Fungir como intermediario del crédito.
- . Suplir la inacción de la iniciativa privada en rubros de alto riesgo y/o baja rentabilidad.
- . Controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad.
- . Subsidiar a la economía nacional.
- . Redistribuir vía precios el ingreso per cápita de las mayorías.
- . Ampliar la cobertura del bienestar social. Amortiguar la inconfirmdad social.
- . Realizar actividades reservadas al dominio nacional.
- . Mantener o ampliar las fuentes de ocupación.
- . Explotar recursos estratégicos.
- . Corregir distorsiones del mercado.
- . Redistribuir la riqueza. **

* Vilchis García, Roberto D. "Eficiencia, teoría económica y empresa pública". UAM, Arcapatzaloc, Vol. V No. 12 Mayo-Agosto, México 1984 págs. 50-51.

** Ruiz Dueñas, Jorge "Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década". Trillas-UAM México 1982 pág. 41.

El Estado ha sido determinante en el desenvolvimiento económico, político y social de los países desarrollados y en vías de desarrollo. A la empresa pública se le ha concebido precisamente como el instrumento que el Estado ha utilizado para regular y corregir los errores que el mercado capitalista es incapaz de rectificar por sí mismo.

Las empresas paraestatales han desempeñado un papel mayúsculo en el desenvolvimiento económico de todos los países de economía capitalista, han mantenido y apoyado la permanencia de las economías de mercado. La empresa pública ha sido una institución que el Estado capitalista se vió en la necesidad de crear porque las condiciones económicas, sociales y políticas así lo demandaban.

III.3 LA POLÍTICA DE PRECIOS Y TARIFAS DEL SECTOR PÚBLICO PARAESTATAL

De la actualidad, uno de los temas nacionales e internacionales de distinta índole, es la lógica misma de la existencia, magnitud y eficiencia del sector paraestatal en los países en vías de desarrollo; sin embargo, pese a que las distintas posiciones que se adoptan no logran alcanzar un punto de total convergencia, resulta incuestionable el papel fundamental y permanente que el Estado ha conferido al sector paraestatal como instrumento de dirección y promoción del desarrollo nacional.

Entre las misiones estratégicas que se le han asignado podemos señalar: la producción de materias primas básicas a precios accesibles y en cantidades - adecuadas para satisfacer la demanda interna, el rescate de empresas privadas en quiebra con el fin de mantener e incrementar los niveles de empleo, la inversión directa o promoción de sectores cuyos largos periodos de maduración limitan la inversión privada, sustitución de importaciones, regulación de mercados, etc. *

El sector paraestatal, por la naturaleza de sus componentes, constituye un conjunto heterogéneo dentro del cual es más frecuente que excepcional la existencia de una mezcla de objetivos múltiples y en muchas ocasiones contradictorias entre sí, que suelen resultar en un marco de referencia ambiguo sobre el que se basa la determinación de estrategias e implantación de mecanismos de evaluación y control. Quizá sea el proceso de terminación de políticas de precios y su impacto directo o indirecto en los ámbitos económico y social uno de los aspectos en los que se evidencia con mayor claridad, pues involucra la elección clara entre costos y beneficios, como y hacia quienes habrán de distribuirse los bienes y servicios.

* Torres Islas, Marcela "Consideraciones sobre las relaciones costo-precio en las empresas públicas", Memoria del seminario internacional sobre empresas públicas y sistemas de distribución de productos básicos, CIDE junio de 1987 pág. 151 .

El sector paraestatal tiene objetivos de carácter social, así como económico-financieros, derivadas de características empresariales determinada por su status legal, estructura organizativa, mercado el cual concurren, etcétera. *

Quando no se establecen procedimientos que faciliten una clara jerarquización al interior del conjunto de objetivos, se producen conflictos de intereses al exigir simultáneamente todas sus metas. La sola existencia de objetivos sociales establece un marco inicial de restricciones sobre los resultados financieros de las entidades. Esto limita la posibilidad de obtener un excedente financiero, pues su estructura de costos carece de flexibilidad hacia la baja.

Quando el margen de maniobra y grado de control sobre uno de los elementos del costo de producción tradicionalmente considerado como variable y que por decisiones exógenas a la estructura interna de poder se transforma, disminuye el grado de competitividad en el ámbito precio, pues las empresas privadas que concurren a un mercado mixto tienen un mayor grado de flexibilidad. En este contexto se hace necesario hacer un esfuerzo que permita imprimir transparencia al último fin de la organización o bien dar peso coherente a los distintos objetivos, para así reforzar mecanismos de coordinación entre los niveles de planeación.

La empresa pública ha instrumentado políticas de precios y tarifas orientadas a la consecución de objetivos sociales, la cual debe ser clarificada en forma expresa, como elemento integral en el programa de cada entidad, es decir, en la etapa de planeación corporativa debe cuantificarse y asumirse al costo financiero derivado de la decisión con el fin de evitar evaluaciones irrelevantes e injustas basadas en meros criterios financieros que de ninguna manera constituyen indicadores de eficiencia y eficacia sociales.

* Torres Islas, Marcela. op.cit. pág. 152.

La falta de cálculo, clarificación y compensación por algún mecanismo específico (discriminación de precios y tarifas, subsidios específicos por volumen de producción, etc.) de los déficit derivados de las estructuras de costos y precios de la empresa pública en su papel de proveedora de bienes y servicios a precios bajos y en su carácter compensatorio de la empresa privada ha con-
ducido - en muchos casos- a una situación financiera deteriorada, paulatina
descapitalización y un mayor grado de dependencia por parte del sector parae-
tatal, del presupuesto federal tanto para cubrir gasto corriente como de in-
versión. *

La actual crisis económica a obligado a la redefinición y redimensionamiento del sector paraestatal, cambiando su concepción no sólo como un agente estatal cuya función es alcanzar fines sociales a cualquier costo, sino que debe tomar en consideración los criterios de eficiencia interna y autosuficiencia financie-
ra ajustando, de acuerdo con la inflación, los precios y tarifas de gran parte de los bienes y servicios que este sector proporciona a la sociedad. De no -
tomar en cuenta este tipo situaciones, la empresa pública se vería imposibili-
tada para cumplir los objetivos que tiene encomendados en una sociedad como
la nuestra.

La empresa paraestatal tiene una interrelación entre el sector central y la dirección de la empresa, de ahí surge un conjunto de complejidades organiza-
cionales y de administración que vienen a dificultar la formulación de una po-
lítica de precios y tarifas del sector público, en la cual se recrudecen las
imperfecciones e indefiniciones de la estructura de poder y relación autonomía-
control. Si a esto le sumamos la carencia de sistemas de autocontrol e informa-
ción suficiente y oportuna por parte de las entidades centrales, el proceso de
implementación de una política de precios oportuna, es más difícil. **

* Torres Islas, Marcela. op. cit. pág. 152-153.

** Op.cit. pág. 153

Debido a esta problemática es aconsejable la descentralización de las empresas paraestatales para la toma de decisiones, de esta forma es más fácil implementar una política de precios que favorezca el desenvolvimiento y autonomía de la empresa, ya que de otra manera perdería las características empresariales convirtiéndose en parte integral del sector central.

La descentralización total de las empresas públicas, es difícil que se logre ya que ni las empresas privadas que se dedican a la producción de artículos básicos pueden libremente determinar los precios de las mercancías, mucho más complicado por ello, resulta que las paraestatales puedan determinar una política de precios y tarifas sin la intervención del sector central, ya que una decisión autónoma pudiera producir un impacto general no deseado que afecte la política Estatal implementada.

De los argumentos hasta aquí expuestos se observa la imposibilidad de contar con un enfoque uniforme o estandarizado que pueda resolver la cuestión de la racionalidad de la política de precios, la cual dependerá, entre otros factores, de:

1. La naturaleza de la empresa pública que vendrá definida por su mecanismo de creación, el sector en el que se encuentra ubicada (estratégico, prioritario, u otro), estructura orgánica, etc.
2. El perfil del consumidor y la definición de si la política de precios efectivamente produce algún impacto real sobre las clases de bajos ingresos, lo cual en términos de precios desde la perspectiva empresarial representa una restricción real a la empresa pública.
3. El destino de los productos (mercado interno o externo) y el impacto que los mercados mundiales tienen sobre el precio interno.
4. Si los productos o servicios son intermedio o finales. En el caso de productos intermedios surge la polémica en torno a los destinatarios reales del subsidio que canaliza la empresa pública, en el sentido de si efectivamente está cumpliendo su función de fomento de una actividad económica -

determinada o si los beneficiarios son organismos privados quienes a través de una disminución en su costo-producción obtienen una mayor utilidad.

5. Tipo de mercado al que concurre la empresa pública. *

Cuando una empresa paraestatal compete en un mercado libre, en el que no se disfruta de un sistema de protección de su segmento de mercado, o préstamos con tasas preferenciales o cualquier otra variante que la coloque en situación ventajosa respecto a sus competidores. Aquí es necesario que la empresa pública logre un nivel adecuado de eficiencia interna, para que pueda estar en condiciones de producir un excedente financiero que posibilite acumular capital para así lograr una expansión propia que le permita apoyar a otros sectores con objetivos netamente sociales. En esta situación, la utilidad o pérdida que se observe en su operación constituye un parámetro válido de su actuación. **

Por otro lado, si la empresa pública se encuentra en un mercado competitivo y que por necesidades de política global no puede fijarse un precio que permita la obtención de utilidades, se generan distorsiones en las estructuras del sector prevaleciendo dos niveles de precios, uno "privado" y otro "público". Esto no es recomendable, ya que este desequilibrio tiende a afectar negativamente a las organizaciones privadas que concurren al mismo mercado, provocando en el mediano plazo una descapitalización del sector.

* Ibid. pág. 154

** En relación con la importancia o lo irrelevante de la obtención de utilidades es adecuado señalar que este elemento no debe ser subestimado, ya que tiene repercusiones importantes en la permanencia y expansión de la empresa pública. La experiencia indica que las empresas no deficitarias son las que tienen una mayor posibilidad de responder a su "responsabilidad social" entendiendo por este término, la posibilidad de hacer frente a los compromisos contraídos con sus diversos grupos de interés. El nivel de autonomía decisional y, por lo tanto, su capacidad de incidir en su contexto específico y las interrelaciones organización - contexto aumentan.

En conclusión, la empresa pública que opera en un contexto competitivo, con un grado adecuado de eficiencia interna y sin restricción expresa en cuanto a la fijación de su política de precios, debe reportar un excedente financiero, dependiendo el nivel del mismo de la relación entre precio, volumen y capacidad instalada. *

En México se había adoptado, hasta fechas recientes, un sistema de precios controlados para los bienes y servicios de las empresas públicas, lo que resultó en precios menores a los prevalecientes en las empresas privadas, ocasionando importantes transferencias de recursos al sector privado. Los déficits de operación de las entidades se incrementaron, mientras los precios y tarifas de sus productos se mantuvieron a un nivel bajo, en beneficio del resto de la economía, especialmente de aquellos sectores que utilizan como insumos los productos de la empresa pública. **

Cuando no existe un instrumento (que el Estado pueda utilizar con facilidad) alternativo de transferencia, los precios y tarifas de los bienes y productos que ofrecen las empresas públicas se basan más en decisiones de carácter político que en otro tipo de aspectos. Tal es el caso de economías mixtas, en que el Estado no puede fijar todos los niveles de precios ya que no posee un organismo de planificación que realice esta tarea. La toma de decisiones en el ámbito económico no es una acción unilateral, sino un resultado de un proceso de negociación con los distintos grupos de interés y la estructura de poder existente.

Puede concluirse, que la política de precios en las empresas públicas deben pugnar por el logro de metas económicas globales que favorezcan el sano desenvolvimiento de las economías como la nuestra.

* Torres Islas, Marcela op. cit. pág. 154

** Op. cit. pág. 155.

III.4 LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA

Es conveniente tener algunos puntos de referencia sobre el grado de eficacia, social, económica y funcional del sector paraestatal mexicano que permitan conjuntamente con la visión microeconómica, y en base a los datos de eficiencia productiva y financiera, configurar un panorama de conjunto sobre el cual se puedan emitir juicios; tanto sobre los resultados como sobre los controles que, en todo caso mostrarán ahí un importante aspecto de su debilidad o fuerza.

... encontramos al menos tres diversas formas de eficacia que revisten características complementarias y no excluyentes; éstas son la eficacia social, la económica y la funcional. Las dos primeras se refieren a un ámbito externo y se relacionan con el proceso microeconómico tanto global como sectorial. Por su parte, a la eficacia funcional le damos un ámbito interno y microadministrativo, ya que se vincula a la gestión de la empresa pública con sus efectos reflexivos.... La eficacia, es conveniente acotarlo, se refiere a la adecuada pertinencia de decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas. Los objetivos, que en una empresa pública son múltiples y variados de acuerdo a su grado de consecución, logran determinados niveles de eficacia. Los objetivos deben cumplir con diversas misiones de política social y de política económica.... De ahí pues las convenciones propuestas de eficacia social, económica y funcional.

- i) La eficacia social se refiere a las necesidades de la colectividad que el sistema económico social considera prioritarias. Son, por lo tanto, no solo demandas que el Estado requiere satisfacer en virtud de la ideología inmersa en sus fundamentos, sino condiciones necesarias para sostener su equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales.

Implica opciones sociales y se relaciona con el modelo de beneficio-costosocial, predeterminado más allá del sistema de precios del mercado. La eficacia social implica un criterio de evaluación de las consecuencias en la sociedad, provocadas por la actividad de la empresa pública.

- ii) La eficacia económica está íntimamente relacionada con la eficacia social,

pero sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica; todo ello, referido desde la óptica de la empresa pública. Así, será influida por la orientación de la política de empleo; la progresividad y proporcionalidad de la política fiscal; la corrección de distorsiones del mercado; las "externalizaciones" de la economía pública; los niveles y tipos de endeudamiento, etc.; lo anterior implica que no entendemos como propósito de la política económica la simple "maximización" del producto nacional, sino los fines y medios para influir sobre él. Los términos de eficacia social y eficacia económica, están insertos en el entorno político de la empresa pública; existen intenciones precisas de interacción sobre dicho entorno y ello se expresa en los objetivos explícitos e implícitos de la entidad.

Al interior de la empresa pública, la pertinencia en la toma de decisiones merecerá determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión, la capacidad gerencial, la eventual certeza de la función directriz. Componen el complejo sistema de la organización: la planeación, la estructuración, la dirección y el control -desde la perspectiva endógena- lo que se multiplica en forma matricial en cada una de las áreas funcionales. La auditoría administrativa es el instrumento propio y adecuado para evaluar la eficacia funcional. *

... ahora deberá examinarse lo concerniente a la eficiencia como un concepto que permite la medición de resultados vinculadas con las metas previstas en función a los insumos aplicados. Este término pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables; es propio de la economía de mercado e implica un criterio de rentabilidad clásica para decidir precios e inversiones; por tal motivo, resulta inadecuado evaluar a las empresas públicas en función exclusiva de ese concepto, ya que no son los análisis costo-beneficio, ni las funciones incrementalistas de utilidades, las que orientan los objetivos y las misiones confiadas a ellas. ... Una ventaja de estimar los resultados de la eficiencia - que la dividimos en productiva y financiera -, es propiciar el análisis comparativo y observar los efectos de las transferencias al sistema económico general y a la empresa privada.

* Ruiz Dueñas, Jorge op. cit. págs. 133 y 134.

- i) La eficiencia productiva significa la "maximización" de bienes o servicios al mínimo costo. La noción más común implica relacionar el trabajo humano aplicado a la unidad producida; igualmente, la fuerza de trabajo se suele relacionar con el capital empleado. Se trata, en este caso del mayor o menor uso del capital requerido en función de cierta cuota de trabajo empleado para la obtención de un producto o servicio. ... Como se puede observar, las medidas obtenidas son comparables con la rama industrial pertinente, independientemente de quien sea el propietario de los medios y, en términos generales, refleja una parte importante del papel que el Estado - patrón desea jugar en el ámbito económico y político.
- ii) La eficiencia financiera refleja el nivel de utilidades, montos de transferencias vía precios y tarifas, subsidios a determinados sectores, nivel de autofinanciamiento y, en términos generales, representa una cuantificación de la eficacia funcional financiera; nuevamente nos encontramos con la necesidad de referir la eficiencia al contexto propio de la empresa pública, combinándola con otros factores de medición. Por otra parte, la medición que se lleva a cabo a través de una serie de coeficientes, aporta información sobre la gestión de las funciones técnicas, comerciales y financieras de las empresas públicas, de gran utilidad tanto por el contexto inflacionario mexicano, como para constatar algunas repercusiones de la devaluación. *

... respecto a la eficacia y la eficiencia, se puede colegir que la evaluación de la empresa pública, la apreciación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y de las misiones encomendadas, así como la adecuada cobertura de controles idóneos, es algo más complicado de lo que comúnmente se acepta. Es una tendencia clara de la mayoría de economistas mexicanos pronunciarse contra las pérdidas y la inoperancia de las empresa públicas en nombre de los objetivos de política social. Por ello se debe definir con toda precisión

* Ibídem, págs. 134, 135 y 136.

los objetivos y metas globales, sectoriales y de empresa, que permitan exigir niveles de actuación precisos de acuerdo a los diversos tipos de eficacia y eficiencia propuestos. De este conjunto de elementos evaluatorios se debe -pretender la mayor eficacia al menor costo; es decir las metas de eficiencia, sobre todo financieras, de la empresa pública no deben encuadrarse en la "maximización" de utilidades sino en la mínima disfuncionalidad económica necesaria para alcanzar los objetivos de política social y política económica... aquí se advierte la estrecha vinculación de los conceptos de eficacia entre sí, al igual que las de eficiencia; más aún, si bien la eficacia social y económica remiten a un ámbito macroeconómico y la eficiencia productiva y financiera a un ámbito de economía de empresa relacionado con el sector, la eficacia funcional, al ser una medida de gestión sobre las funciones microadministrativas de producción y abastecimiento, relaciones industriales, comercialización y finanzas, refleja la situación general de los demás conceptos. ... puede concluirse que la medida primordial de la operación de las empresas públicas -conforme al esquema convenido - es la eficacia, en sus tres dimensiones, la que debe obtenerse con el menor sacrificio de recursos... si satisfechos los objetivos de la eficacia se puede generar acumulación, o bien si tal fue la variable dependiente esperada, no habrá razón alguna para que las eficiencias no resulten congruentes con los índices del ramo. *

Dentro de las ciencias de naturaleza, el concepto de eficiencia trata de indicar la relación entre un consumo dado de energía materia - energía y la producción máxima posible de un producto cualquiera, la cual se da en un tiempo-espacio relativamente determinado. En estas ciencias naturales la eficiencia se mide por el monto de recursos empleados para producir una unidad de producción; se puede presumir que la eficiencia aumenta, cada vez decrecen las unidades energético-materiales utilizados en la producción de cada unidad...

* Ruiz Dueñas, Jorge op. cit pág. 136 y 137.

En el caso de la acción del hombre y la sociedad, no disponemos en principio, de un equivalente a la ley de la conservación de la energía. En este sentido, en los fenómenos sociales es posible hablar de eficiencia imperfecta, o eficiencia relativa, situación en la cual la producción obtenida puede ser mayor que, igual a, o menor que la inversión realizada. *

La maximización de la utilidad de que habla la ciencia económica, parece constituir dentro de las ciencias sociales, el concepto más riguroso de eficiencia en la medida de que, desde los supuestos, se plantea:

- a) Unos recursos escasos aplicables, como valor negativo;
- b) Un trabajo instrumental que tiene que llevarse a cabo en espera de la concurrencia de un valor positivo resultado, y
- c) La comparabilidad necesaria de este valor - resultado contra un valor ideal o esperado.

El concepto de eficiencia económica, entonces, plantea la maximización de una función de producción, con la limitación de un total fijo de recursos. Dada una serie de alternativas, se elegirá aquella que produzca los mayores resultados aplicando una cantidad constante de recursos.

... Si consideramos, por un lado, las organizaciones empresariales con un objetivo básico de rentabilidad o ganancia (las organizaciones mercantiles, "privado" o "público"), la eficiencia puede implicar, ya sea la maximización - o aumento máximo - de los ingresos si se consideran fijos los costos, ya sea la maximización - o reducción máxima - de los costos si se consideran fijos los ingresos. Y esto es válido en el plano de flujos financieros, lo es también en el plano de los flujos reales de factores y productos y, en general, de toda clase de insumos y productos.

* Vilchis García, Roberto D., "Eficiencia, Teoría Económica y Empresa Pública". Administración y empresa pública, Vol. V No. 12 mayo-agosto de 1984. UAM Azcapotzalco. págs. 38 y 39.

CAPITULO IV

LA PROBLEMATICA ACTUAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

IV. 1 CARACTERISTICAS DE LA PROBLEMATICA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Cuando H. Hanson publicó en 1959 su libro denominado "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico", tuvo el gran mérito de presentar un tratamiento global del problema económico de la empresa pública que buscaba acercarse a las preocupaciones de los responsables del desarrollo y de las empresas. En esta obra ya clásica, se reflexionaba con un sentido de utilidad, a la vez que se lograban ordenar las distintas preocupaciones de acuerdo a la dimensión teórica del desarrollo económico (acumulación de capital, inversión y expansión de la producción), en el cual las empresas públicas industriales de todo tipo tenían un papel crucial que desempeñar. Hanson hacía un extenso análisis comparativo de los principales problemas a los que se enfrentaban las empresas públicas en su relación con el desarrollo económico y en su organización interna.

Actualmente, el se cuestionaría la validez del criterio de expansión productiva como indicador fundamental del desarrollo. Por una parte se ha venido cobrando conciencia del problema que origina los costos económicos y sociales de la expansión. En el presente, el argumento de incrementar la producción per se, ha perdido fuerza al no considerar problemas tales como los costos de oportunidad, el tipo de tecnologías, la competitividad internacional, el bienestar del consumidor, el rezago agrícola, el abultamiento de los servicios, es decir, del contenido del crecimiento. Aunado a este, los escasos resultados que se han obtenido en la mayoría de los países subdesarrollados en la disminución de la miseria, están llevando a replantear las teorías del desarrollo y a reflexionar el problema de los alcances sociales del crecimiento económico.

De acuerdo con las experiencias de las dos últimas décadas y después de constatar las limitaciones del desarrollo económico, ha surgido una tendencia que está buscando introducir nuevas prioridades al desarrollo. El planteamiento es el siguiente: efectuar una evaluación de los resultados sociales del crecimiento (en cuanto desempleo, injusta distribución del ingreso, dependencia

externa, concentración regional, analfabetismo, desnutrición, falta de vivienda, etc.); definir en atención a esas carencias los objetivos; y adaptar las políticas a los mismos. Se suelen introducir objetivos de empleo, redistribución del ingreso e independencia nacional. En el caso de las empresas públicas se busca adecuar sus políticas a esos objetivos. * El resultado observado es desastroso. No se avanza en el cumplimiento de los objetivos, pero sí se impone una carga a las empresas públicas que no es posible soportar por mucho tiempo, redundando en problemas y contradicciones mayores a las que existían en un principio.

Ejemplos típicos de este proceder serían el de tratar de resolver el problema del desempleo por medio de empresas estatales, el de la distribución del ingreso, el de la independencia nacional, o el de los obstáculos al desarrollo.

Quando se cree que son las empresas públicas quienes han de resolver el problema del empleo - de manera directa - y no como sería más factible suponer, indirectamente, se incurre en contrataciones de personal que van más allá de las exigencias productivas de las empresas. Con cuanta frecuencia las nóminas de las empresas públicas están sobrecargadas con graves consecuencias para la rentabilidad, la productividad y el clima de trabajo que prevalece. Si una gran empresa contrata 30 % o más del personal del que requiere (por ejemplificar), no logra afectar en mucho el problema nacional del desempleo pero sí castiga el crecimiento y la eficacia de la institución, que bien administrada, podría - indirectamente por la vía fiscal y quitándole cargas financieras al Estado - permitir desarrollar programas mucho más ambiciosos de empleo y de elevación de la productividad generalizada de manera directa, o a través de programas sociales más eficaces.

Por otro lado, la distribución de ingresos vía salarios de los trabajadores de las empresas públicas no necesariamente es la mejor manera de distribuir el

* Canacho Solís, Manuel "Empresas públicas y objetivos nacionales", véase en el Foro internacional 1977. El Colegio de México, págs. 159 y 160.

ingreso. Con frecuencia este tipo de hechos tiende a reforzar la dualidad del mercado de trabajo, dificultando la absorción de mano de obra y fortaleciendo patrones de consumo y de inversión contrarios a un propósito distributivo. Asimismo, cuando por razones políticas se otorgan privilegios o plazas a trabajadores de alguna facción sindical, se llega a incurrir en gravísimos problemas como sería el apoyo a un proyecto menos redituable por el solo hecho de estar garantizada la lealtad de un grupo de trabajadores. También, cuando por razones políticas se conceden alzas salariales y contratos especiales más allá de las posibilidades financieros y administrativas de las empresas, aquí suele en ocasiones en costos a veces irreparables. *

Del mismo modo, cuando se piensa que a través de las empresas paraestatales se puede alcanzar la independencia económica, se olvida las verdaderas formas de dominación internacional, para los cuales las empresas públicas no representan un obstáculo insalvable. Abundan los casos en que a través de ellas se puede facilitar el dominio del capital al hacer más seguros y mayores las inversiones indirectas.

En la situación actual de México resulta necesario reflexionar en torno a la relación entre las empresas públicas (organismos descentralizados y empresas de participación estatal) y los objetivos nacionales.

En los medios gubernamentales y académicos de México se mira a las empresas públicas a través de cuatro lentes. Dependiendo de la óptica variará la posición que se tenga frente a ellas, así como las recomendaciones que se propongan.

El primer enfoque es el de la microeconomía y la contabilidad - administración, es decir, el contemplarlas como verdaderas unidades productivas o de servicios que deben responder a resultados. El segundo es el de la política económica

* Camacho Solís, Manuel op. cit. pág. 160.

general, o sea el contemplarlas en términos de las necesidades de las políticas fiscal, monetaria, comercial y laboral. Como consideración paralela se les puede analizar en función a los intereses burocráticos que defienden los responsables de la política económica. El tercero, bastante relacionado con el anterior, es el de considerar la política de desarrollo, es decir, el conjunto de empresas públicas como instrumento de desarrollo; este instrumento que ofrece al sector público la posibilidad de incorporar un nuevo objetivo a su política económica general. Por último, está el de la ideología y la política con el que se analiza a las empresas paraestatales, en sus propios méritos y por su impacto en la sociedad y la economía.

Estas cuatro conceptualizaciones tienen alcances distintas y, por tanto, objetos diferentes.

La perspectiva de la microeconomía y la administración - contabilidad, es la más cercana a las necesidades de los directores de empresas públicas. Con distintos grados de operacionalización y técnicas de diversa sofisticación se analizan los procesos productivos y administrativos, de acuerdo con los criterios que aglutina el objetivo de rentabilidad, ya sea que se contemple en la forma inmediata de utilidades o con la perspectiva de generar excedentes, maximizar producción y elevar productividad, minimizar costos, o simplemente asegurar el cumplimiento de los principales compromisos comerciales, financieros y fiscales de la empresa paraestatal. *

Dentro de esta visión (puede localizarse una de las características de la problemática actual de las empresas estatales) las injerencias externas que afectan el buen desenvolvimiento y funcionamiento de las empresas son vistas como obstáculos a la eficiencia. Tal sería el caso de las presiones sindicales, - las disposiciones gubernamentales para la contratación de créditos, los controles de adquisiciones y de importaciones; con impacto decisivo la determinación - extra empresa - de precios que pueden estar por debajo del costo marginal.

* Ibid. pág. 162.

En el mejor de los casos, a estas intervenciones en la administración interna de las empresas públicas se les llega a considerar como costos políticos y sociales que, finalmente se acepta, la empresa debe pagar.

El segundo enfoque es el más adecuado para las necesidades de los responsables de la política económica. Para ellos las empresas públicas son un fin en sí mismas, sino un instrumento que puede favorecer u obstaculizar la política económica. Para los responsables de esta política, las empresas paraestatales son un problema distinto.

Para las autoridades monetarias las empresas suelen representar un problema en la medida en que se son responsables decisivos del déficit fiscal. Por su amplia contribución a un déficit de pos sí problemático de financiar, las autoridades monetarias se interesan en su eficiencia, pero sobre todo, en que prevalezcan precios que permitan disminuir los subsidios que estas reciben. A las autoridades hacendarias, las empresas estatales les preocupan por la misma razón: el problema de financiamiento con todas sus consecuencias para el manejo de la economía. En cuanto al gasto, les preocupa el uso de subsidios para gastos de operación, o el uso excesivo de recursos - por su ineficiencia, ambición de programas, o precios insuficientes - que se distraer de otros sectores prioritarios.

A las autoridades comerciales les preocupan las empresas por otras razones, ya sean el exceso de importaciones o la arbitrariedad de las adquisiciones - del sector público. Para estas personalidades, el mantenimiento de ciertos precios de las empresas paraestatales pueden responder a las necesidades de una política general de precios más que a las necesidades de las empresas. *

* Op. cit. pág. págs. 162 y 163.

Asimismo podría ocurrir que la política comercial implementada difiera de los intereses de las empresas públicas. Digamos que un programa de liberalización comercial (como el actual) puede afectar la competitividad de una empresa pública, e incluso su crecimiento y la viabilidad de proyectos de inversión en ciertas áreas que requieren de protección como algunas industrias pesadas.

Por lo que toca a la política de fomento, puede esta coincidir o diferir de los intereses de la empresa estatal. Por ejemplo, a las autoridades de fomento puede parecerles conveniente una expansión industrial donde la empresa pública comparta con la privada áreas de expansión en las que la empresa paraestatal puede estar en condiciones técnicas, administrativa y financiera para afrontar ese reto. O, por el contrario, pueden aparecer objetivos que van más allá de las posibilidades inmediatas de la empresa, sentándose las bases para una expansión que rebasa las posibilidades de control administrativo y contribuyendo indirectamente a la aparición de cuellos de botella.

Como parte de la política industrial puede existir el propósito de abastecer insumos baratos al sector privado como parte de un paquete de estímulos generales, sectoriales o regionales. Esta política de precios bajos puede ser del todo incompatible con los objetivos de una empresa pública en particular.

Por su parte, las autoridades laborales y las organizaciones sindicales donde convergen las principales fuerzas sindicales organizadas, también tienen sus propios objetivos. A ellas puede resultar conveniente un alza salarial que disminuya las tensiones laborales. O, por el contrario, un tope salarial que permita una negociación global con el movimiento obrero (en nuestro caso el Congreso del Trabajo). Ahí los intereses del administrador de la empresa pública pueden coincidir, pero también chocar, con los de las autoridades laborales y las centrales sindicales. *

* Op. cit, pág. 163.

Las necesidades de estabilidad política, las consideraciones respecto a las reacciones de la opinión pública, las propias preferencias del poder ejecutivo, suelen influir, también, en las decisiones respecto a las empresas públicas que constituyen un poderoso generador de empleos públicos, recursos e influencia.

El tercer tipo de enfoque con el que se suele mirar a las empresas públicas, es el de considerarlas como un instrumento de desarrollo. En esta perspectiva se considera a las empresas paraestatales como un todo. Por lo tanto, ellas generan - en conjunto - una parte considerable del excedente social. Ellas generan una proporción significativa de la inversión total. Son adquirientes de enorme peso dentro del sector público. Son importadoras con enorme potencial. Sus decisiones pueden impactar al crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso y la independencia nacional.

Esta óptica considera que las empresas públicas son una palanca poderosa para el desarrollo. Se consideran como la "punta" de la planeación. Pueden ser el peso para negociar con el sector privado en tanto que éste es afectado por la política de adquisiciones, precios y campos de actividad de las empresas estatales. Son, incluso, un basto apoyo político, por su relación con los sindicatos más fuertes, su capacidad de empleo y su potencial económico.

El cuarto tipo de lente con el que se observa a las empresas paraestatales - quizá con demasiada frecuencia - es el de la ideología y la política. Las empresas públicas suelen ser focos de un debate ideológico sobre el grado de intervencionismo económico que es conveniente a la sociedad.

Para la izquierda, influida por el análisis económico de Marx y el éxito productivo del modelo soviético, las empresas públicas son un baluarte político fundamental. Se les concibe como posiciones en la lucha contra el capital nacional e internacional. A su vez se ha llegado a considerar como el pivote necesario para una eventual transición hacia el socialismo, o por lo menos al capitalismo de Estado.

Para aquella derecha que defiende sus intereses con un liberalismo económico a ultranza y con una filosofía política que asigna carácter de derecho natural a la propiedad, las empresas públicas son trincheras perdidas por el elector privado nacional y externo. Asimismo son objeto de crítica permanente por su supuesto (o real) menor eficacia, por la corrupción (que con tanta frecuencia les asigna) o por la competencia desleal que realizan (ya sea que vendan con subsidio, no paguen los mismos impuestos o cuenten con preferencias adicionales). *

En el terreno económico, se ha aglutinado la izquierda gubernamental y la izquierda académica en torno a la defensa de la empresa pública, per se. En el otro polo, la crítica al intervencionismo y a las empresas públicas ha aglutinado a la derecha tradicional. Sería difícil determinar aquí hasta que punto estas posiciones son genuinas y no son armas para otros propósitos inmediatos (de la izquierda y de la derecha); cuando sí y cuando no. Lo que no se puede pasar por alto es este fenómeno de catalogación político - ideológico que ocurre en casi cualquier discusión sobre las empresas públicas de México. Esto viene a justificar que cada sector tienda a imponer sus propias preferencias (administrativas, ideológicas o personales) por encima de una discusión racional del tema de las empresas públicas en general o de asuntos específicos que les conciernen. Salta a la vista la urgencia de lograr una comunicación fluida respecto a las discusiones sobre empresas paraestatales.

Indispensablemente, debe reconocerse desde que perspectiva analítica se hace un diagnóstico sobre empresas públicas, para establecer los alcances y las limitaciones de las recomendaciones que se propongan.

* Canacho Solís, Manuel op. cit. pág. 164.

Cuando no pueden comprenderse los alcances analíticos: la delimitación del - objetivo de estudio, del método, la confiabilidad de la información lleva con posibilidad a vincular cada objeto particular con los objetivos globales, se suele saltar del nivel micro al nivel más general de la política económica, de desarrollo, o de la ideología. Estos saltos sin mediación, conducen a una gran confusión y al establecimiento de metas que en lugar de acercarse al propósito último, contribuyen a la ineficiencia de las empresas, de la política económica y de la política de desarrollo. *

Las peculiaridades de la problemática que enfrentan actualmente las empresas públicas, como se enumeró, son muy variadas y de las cuales se desprenden un sinnúmero de disputas que tratan de delinear una política económica a seguir en los próximos años.

* Canacho Solis, Manuel op. cit. pág. 165.

IV. 2 LA POLÉMICA EN TORNO A LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Se ha afirmado que el talón de Aquiles de las empresas públicas se localiza en su ineficiencia, en su falta de productividad, que deriva de la constante inyección de fondos financieros mediante el mecanismo del subsidio. En el caso de empresas manejadas por el gobierno, apuntó el mismo Sánchez Mejorada, su eficiencia es muy cuestionable ya que tiene ventaja sobre las particulares como recursos extraordinarios, subsidios, créditos, exenciones, etc.

En ningún momento se han destacado cuáles son los beneficios obtenidos de las empresas públicas y, por supuesto, nunca se presenta un análisis riguroso y bien fundamentado sobre el funcionamiento de las empresas, tanto públicas como privadas, dentro del aparato productivo mexicano. Los enfoques de la iniciativa particular son generalmente sentenciosos y doctrinarios; sin embargo, no siempre gustan de la polémica abierta.

En sus declaraciones los conceptos están sobreentendidos; no se precisa qué comprenden por eficiencia y productividad. Las empresas, afirman, deben ser rentables; pero este concepto de rentabilidad es categórico, no presenta matices ni opciones. Se ha dicho que el Estado es dispendioso y crea pesadas burocracias sacrificando la productividad (José Pintado Rivero, Presidente de la Asociación de Banqueros, Excelsior, 8-XI-74). La mayor amenaza a la salud económica del país, la localizan en la incapacidad de las empresas públicas para generar rendimientos. ... cuando se dice que las empresas del Estado subsidian al sector privado debe también decirse que subsidian al resto de los habitantes, porque los empresarios no son los únicos que adquieren sus productos y servicios (...). El camino de las parastatales es cambiar de actitud y trabajar igual que el sector privado, a base de eficiencia; que produzcan utilidades o cuando menos que no operen con pérdidas y mantengan las fuentes de trabajo (...) el sector privado no tiene la culpa de que las empresas estatales estén mal manejadas y que desde siempre hayan sido operadas con un criterio de

de servicio y no con el fin de elevar la producción y sus utilidades (exclusor, 6-I-77). *

Por otro lado, describiremos que (...) las declaraciones a la prensa de los responsables de las empresas públicas no siempre están motivadas por las opiniones hostiles de los voceros del sector privado; es también interesante notar el tomo sutil que adoptan algunos reporteros cuando interrogan a políticos y directores de empresas paraestatales. Las respuestas son defensivas y en todo momento buscan justificar la ineficiencia que tanto les señala el sector privado. Defienden la presencia de las empresas públicas, pero no siempre precisan con claridad cual es su función y ~~es~~ que se diferencian de las empresas privadas. En ocasiones, tampoco definen que entiendan por eficiencia, productividad y rentabilidad; retoman las palabras del sector privado y dan forma a sus respuestas; replegados, tienen dificultades para ilustrar a la opinión pública sobre el papel de las empresas inscritas dentro del marco de funcionamiento del Estado.

En el mismo año (1974) se entrevistó a Emilio Krieger Vázquez, quien era Director General del Combinado Industrial Sahagún, quien defendió a las empresas estatales de los severos ataques de la iniciativa privada que pugnaba, según él, por desaparecerlas, y señala que eran factor importante en el desenvolvimiento de los países del tercer mundo; en la misma entrevista expresó "Todos los sectores reaccionarios se lanzan contra las empresas del Estado, calificándolas de onerosas e ineficaces, de corruptas, de promotoras de la inflación, etc., olvidando maliciosamente las funciones sociales que cumplen y destacando sus vicios reales o imaginarios". **

Dentro del sector público se pueden identificar - no sin cierta dificultad - dos tendencias más o menos definidas: una que propugna porque el Estado adquiriera cada vez más el control sobre el desenvolvimiento de la economía nacional; la subordinación para cumplir metas y planes dentro de proyectos macroeco

* Ruiz Dueñas, Jorge "eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década". op.cit. pág. 30 y 31.

** Ruiz Dueñas, Jorge op. cit. págs. 33 y 34.

nómicos, se considera imperativo en ciertos aspectos como el financiero y el de distribución. La otra tendencia, busca ajustarse más al juego conciliatorio, también propio del sistema mexicano, frente a las distintas instancias del poder económico y político; pretende apoyarse en la sugerencia indicativa y apela a ciertos valores éticos. Un importante representante de la segunda tendencia es Mario Ramón Eseta, quien afirmó en la entrevista llevada a cabo con motivo de su nombramiento como Secretario de Hacienda, creer en la economía mixta: (...) que es una combinación de actividades del sector público con el privado. Por ello el sector público debe pugnar porque sus empresas y la actividad en general del sector paraestatal sea eficiente, rendidora y capaz de darle al país suficiencia en los aspectos esenciales de la producción en los transportes, en la petroquímica, en el acero, en los fertilizantes, en los alimentos, etc. *

Otro alto funcionario también dió su punto de vista en relación a este polémico tema Alfonso Cerebros Murillo que en 1976 ocupaba la Subsecretaría de Patrimonio Nacional, en el Segundo Congreso Nacional de Presupuesto justificó la presencia del Estado en la vida económica de los países en vías de desarrollo. Las empresas paraestatales tienen - dijo - la función de regular los mercados por lo que no es posible que se guíen por los criterios de eficiencia tal y como se entiende en la empresa privada; en una parte de su intervención afirmó: "la maximización de las utilidades no necesariamente indica la medida de eficiencia de la empresa pública, pues esta tiene objetivos que no son medibles con criterios cuantitativos simples, como son la reafirmación de la soberanía del país, evitar la explosión de grupos sociales, etc. (Excelsior, 27-VII-76).

El Secretario del Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza, (durante el sexenio de Administración del Lic. José López Portillo) declaró: "Las empresas estatales tienen una amplitud de miras mayor que las empresas priva-

* Estas fueron las declaraciones del entonces Secretario de Hacienda, en relación a las empresas de participación estatal (Excelsior 27-IX-75).

das. Estas generalmente se mueven por la obtención de un lucro: es el móvil tradicional de la inversión privada. Creo que también este móvil debe estar presente en las empresas públicas (...). Pero las empresas paraestatales tienen otros elementos adicionales que deben considerarse: tienen que atender al desarrollo nacional en su sentido más amplio, sin perder el objetivo de la capitalización (...) porque si no hay excedente no existe posibilidad de capitalizarlos. Las empresas públicas pueden, en un momento dado, atender la política de estímulos, de apoyos, de subsidios transitorios, a ciertos grupos industriales o en aras del interés nacional (...). Sin embargo, estos deben ser criterios transitorios no permanentes y además cuando así ocurra debe hacerse explícito; debe separarse con claridad este tipo de apoyos, de ayudas o de estímulos, para no confundirlos con la ineficiencia que pueda darse en la operación de la empresa (Excelsior, 6-I-77).

El Director de la División de Estudios Económicos del Instituto Politécnico Nacional, señaló que "la mala planeación económica por la que atraviesa el país mantiene un permanente subsidio a las clases privilegiadas del capital, sobre todo a través de CONASUPO, PEMEX y todas las empresas descentralizadas", pidió que ya no se actuara con la limitante: "no es aparato de lucro". También el Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la máxima casa de estudios, Arturo Bonilla aportó su opinión al decir que: "los representantes del sector privado critican la ineficiencia de las empresas descentralizadas (...). Pero no mencionan que gran parte de esa ineficiencia obedece a una política de subsidios que solo a ellos beneficia" (Excelsior, 5-I-77).

Raúl Clmedo, quien ha dedicado una serie de artículos a las empresas públicas y a los reclamos del sector privado sobre éstas. Según él, los conceptos de rentabilidad y de utilidad "son diferentes para el capital privado y para el capital del Estado" (...). Si en algún momento las empresas estatales logran obtener una rentabilidad y utilidad para sí, esto es secundario frente a la rentabilidad y beneficio que el conjunto del capital privado recibe de ellas,

gracias a los bienes y servicios baratos que hacen posible disminuir los costos de producción, y fundamentalmente el costo de producción de la fuerza de trabajo (...). El capital privado exige al Estado que antes de desincorporar sus empresas, realice, por un lado, una "limpia" que las haga más productivas, es decir, que disminuya al máximo la cantidad de trabajadores que laboran en ellas aumentando al mismo tiempo los rendimientos y por otro lado, que los precios de los bienes y servicios que producen se eleven al nivel adecuado para que el capital invertido obtenga suficientes ganancias (Excelsior, 12-I-77) *

También afirmó (sobre el tema) "de lo que se acusa hoy a las empresas es de ineficacia. Esta, es preciso decirlo, no es resultado propiamente de lo económico, sino de lo político. Mejor dicho: la ineptitud económica de las empresas estatales es simultáneamente la contrapartida de su eficacia política para resolver situaciones embarazosas para el capital privado en su conjunto (...). Si las empresas estatales funcionaran con eficacia económica, con rentabilidad al estilo de la empresa privada, con utilidades y ganancias, perderían su validez política. Y la eficacia política es lo esencial para las empresas paraestatales - por eso fueron creadas o incorporadas al sector público - no la eficacia económica" (Excelsior, 27-I-77). **

En las dos últimas décadas se puso a prueba la eficacia del Estado, y los resultados de estos experimentos económicos parecen evidenciar que la participación de las empresas paraestatales han sido negativos: se desembocó en diversos países del mundo, en direcciones económicas equivocadas, que han producido estancamiento económico, desempleo, inflación, escasa formación de capital y, en fin, perturbaciones del equilibrio económico de todo orden, que han producido crisis económicas de dimensiones alarmantes.

Los provocadores de las crisis, aficionados a la economía, no hombres de ciencia, presuponían en un principio que podían resolverlas con facilidad aplicando programas de "ajuste inmediato", pero a medida que se han ido multiplicando

* Ruiz Dueñas, Jorge "Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década" op. cit. pág. 40.

** Co. cit. pág. 40.

las intervenciones e injerencias gubernamentales en los procesos del mercado, las dificultades han ido creciendo hasta convertirse en una verdadera calamidad pública.

Es en este momento cuando se vuelve evidente que el paradigma utilizado ya no sirve para explicar lo que sucede con tantos y diversos problemas económicos. Es ahora cuando asistimos en el escenario de la historia a un importante reto para reflexionar y cuestionar a fondo los planteamientos, hasta ahora vigentes. Es hoy cuando surge la necesidad de diseñar un paradigma válido para resolver los problemas hasta ahora creados.

En los momentos actuales, en diversas partes del mundo, se está evolucionando en los cuestionamientos del terreno económico, así como en la formulación de las políticas, parece ser que todo apunta hacia una modificación sustancial. Esta modificación ha sido motivada por la creciente demanda de los hombres, no de los gobiernos, se está encaminando hacia la Economía de Mercado.

Se ha reconocido ahora en numerosos países, que cuando se quiere lograr niveles superiores de eficiencia económica, comparado con lo alcanzado recientemente, la asignación de recursos económicos de una nación deberá estar en concordancia con los mecanismos de mercado. Por tal razón existe toda una actual revolución de privatizaciones en el mundo; porque se ha considerado fundamental regresar atribuciones decisorias en la asignación de recursos económicos al individuo o sector privado, en sustitución del sector público paraestatal.*

Por lo anterior, resulta comprensible, ante la crítica que llega a proponer el cierre o traspaso de empresas de participación o propiedad estatal, la defensa gubernamental sea tan pequeña, general y débil en su argumentación, aun cuando se dispone de toda la información cualitativa y cuantitativa que podría sustentar una serie de hechos operativos reales y argumentos sociales y políticos

* Podemos observar que el panorama general de las economías del mundo apuntan, fundamentalmente hacia la economía de mercado. No hay que perder de vista - que cualquier error que comete el gobierno, es capitalizado por el empresario nacional y extranjero, a éstos les molesta las empresas públicas ya

que podrían conformar una defensa racional, objetiva y convincente. (...) Ineficiencia y falta de honradez son las acusaciones realmente graves que se hacen, casi siempre, a unas cuantas empresas que invariablemente se utilizan como ejemplos, ya que no se tienen o se quieren utilizar datos de la gran mayoría. A estas acusaciones, indebidamente generalizadas a las empresas, el gobierno, sindicatos oficialistas y partido gubernamental responde defendiendo precisamente su existencia, invocando el ideario de la Constitución en cuanto a sus fines sociales y al derecho y razones del gobierno para poseerlas y operarlas.

No cabe la menor duda de que la acción defensiva del gobierno sería más vigorosa si la mala administración y la corrupción no fueran tan frecuentes. La primera, simplemente no la debate. La segunda, empieza a hacerlo pública y notoriamente en respuesta a las proporciones inocultables y al escándalo. Lo cierto es que no se quiere tampoco correr el riesgo de dar origen a una polémica en que entraría a juicio forzosamente no sólo la administración de empresas, sino gran parte del sector central, con sus consecuencias políticas. Sin embargo, el debate de estos problemas entre las autoridades sí existe y frecuentemente enfático, pero dentro del ámbito gubernamental exclusivamente.

Las empresas públicas, lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de gobierno, constituye la herencia económica, social y política más importante con que el Estado de la revolución ha dotado al pueblo de México, es el resultado de un prolongado esfuerzo, de una continuidad y también de una inusitada visión histórica de la sociedad mexicana organizada. *

que evita en cierta forma que éstos obtengan mayores ganancias. Véase en "Privatización. El inevitable sendero del gigante decreciente". Centro de Estudios en Economía y Educación A.C. México 1988.

- * Rey Romay, Benito "La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado", Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Pags. 25 y 27.

Por lo tanto, debe hacerse todo lo posible por evitar errores que más tarde tendríamos que lamentarnos. Aunque sabemos, que la revolución de privatizaciones está invadiendo, incluso el campo de las economías centralizadas, no por ello, en México debemos tomar al pie de la letra esas políticas. Deben efectuarse estudios rigurosos y científicos de los verdaderos alcances de la privatización, estamos todavía a tiempo de reflexionar. Hay que elegir el camino que más convenga a un país como el nuestro con problemas diferentes de los desarrollados (economía de mercado) y de los de economía planificada.

IV. 3 LA VENTA DE EMPRESAS PÚBLICAS MEXICANAS

La participación en la economía del Estado ha sido cuestionada desde los inicios mismos del mercantilismo, pero también fue necesaria que su aportación definiera rumbos para que el proceso económico abandonara la anarquía prevalente, y el capital pudiera desarrollarse al amparo del Estado.

Alejandro Hamilton, en su calidad de primer Secretario del Tesoro (E.E.U.), recomendó una serie de medidas, y entre ellas los derechos de aduana, el establecimiento de normas y de servicios de inspección de las mercancías, la determinación de primas y subsidios, y la ejecución de las obras públicas, todo ello con objeto de ampliar la participación directa del gobierno federal en la economía. *

El profesor Lloyd D. Masoff (Investigador de la Davis, Universidad de California) demuestra muy convincente que el gran debate teórico sobre la procedencia de un gobierno limitado, en contraposición a un gobierno de amplio radio de acción, nunca ha cesado, desde el siglo XVII.

En los últimos tiempos (...) el determinismo económico es desplazado por un relativismo social y político. Las historias económicas nacionales convergen al comprobarse que en la mayoría de los países le correspondió al Estado un rol protagónico en el proceso de industrialización, lo que condujo a privilegiar el análisis político de la constitución de los actores sociales. En el contexto de la industrialización dependiente llama la atención la subordinación de la clase obrera y de los empresarios al Estado.

El gran cambio, a finales del siglo XX, es considerar el orden económico fundamentado en la libertad de precios y mercado, como el único que puede armonizar la libertad del hombre con la utilización de la fuerza extraordinaria de su ingenio y creatividad. Se considera ahora como un imperativo moral del siglo del tiempo, el acomodo de la política económica al hombre y no la subordinación

* Barbara Butler "Cómo la revolución de Margaret Thatcher fue exitosa" Véase en Privatización. El inevitable sendero del gigante decreciente, Op. cit. pág. 24.

ción del hombre a la política económica. Se ha retornado a la idea de la fe en el hombre, en su naturaleza esencialmente inmutable y en el mundo de los valores absolutos, que son los que le confieren su dignidad.

A manera de preámbulo, podemos en un momento pensar ¿que es lo que ha motivado la privatización de la economía mundial y por tanto, la economía mexicana? (...) es el otorgar a la gente un sentimiento de libre elección. Podemos discutir; escribir libros; podemos celebrar seminarios acerca de las ventajas de la libertad y la libre empresa (como el seminario que esta organizando la asociación de libre empresa A.C. en México, a celebrarse del 27 al 29 de septiembre en Cuernavaca, Morelos). Pero ¿qué es lo que cambia realmente la mente de las personas?. Es la posibilidad de comprar privadamente la atención médica en lugar de tener que esperar largo tiempo para lograr alguna intervención. Es la posibilidad de viajar en un autobús por poco dinero, existiendo una gran variedad de competidores, en lugar de tener que depender de una compañía de autobuses operada por el Estado. Es la capacidad de ser propietario de nuestra casa, en lugar de tener que rentarla al gobierno, y es la posibilidad de hacer lo que se nos de la gana.

Todas estas cosas le dan a la gente su primer disfrute de la economía de mercado. La gente empieza a entender esta nueva libertad y se dice: "En realidad, no está del todo mal". * Y es entonces de donde se parte hacia la economía de mercado (introducción de la competencia).

Para efectuarse la privatización de la economía, existen técnicas especiales como las siguientes:

- Método uno: la venta total
- Método dos: la venta de partes completas del total y,
- Método tres: la venta de una parte de la operación total

Los cuales se han llevado a cabo en diversas partes del mundo, con resultados positivos.

* **Ramona Rutler** "Como la revolución de Margaret Thatcher fue exitosa" véase en Privatización. El inevitable sendero del gigante decreciente. op. cit. - pág. 24.

Analizaremos detenidamente en que consiste cada una de ellas.

Método uno: la venta total

Hay algunos casos de la actividad del sector público en que el gobierno puede vender, como una unidad, toda una operación específica. Las organizaciones relativamente pequeñas que se ocupan de un producto o servicio especializado son a menudo adecuadas para este trato muy directo. Y las unidades que han sido adquiridas al azar, como subsidiarias de empresas más grandes que fueron nacionalizadas, estas pueden devolverse con más facilidad al sector privado utilizando este método.

Pero existen grandes partes de la economía estatal que no es posible adecuarlas para la venta directa. Entre ellas pueden localizarse a los segmentos que involucran la regulación a los pagos de transferencia no pueden administrarse como empresas lucrativas, y muchas de las partes dedicadas a la producción de bienes o servicios tienen una larga historia de pérdidas financieras y problemas laborales que las vuelven poco atractivas para los compradores. (...) Las operaciones que obtienen beneficios pueden venderse, y las que incurrir en pérdidas deben venderse para detener la fuga constante de recursos. *

Existen algunas operaciones que pueden lograrse cuando existen las circunstancias precisas, las cuales permiten ganar dinero al Estado.

Una venta, hábilmente manejada, crea un nuevo grupo de interés en los nuevos propietarios. El grupo constituye un cabildeo que seguramente se opondrá a la expropiación subsecuente. Ante la perspectiva de que el capital privado intervenga para desarrollar y renovar la operación, es posible que los trabajadores superen su desconfianza inicial y lleguen rápidamente a preferir el trabajo bajo para una empresa privada exitosa en lugar de una organización pública declinante, escasa de capital. Podría demostrarse a tales trabajadores que la seguridad básica del sistema estatal vale menos para ellos que las oportunidades de progreso que podría ofrecerles una compañía privada reestructurada, modernizada.

* Madsen Pirie "Las técnicas para dismantelar el Estado", véase en Privatización. El inevitable sendero del gigante decreciente. Op. cit. pág. 41

Para realizar una venta total apropiada, debe hacerse en aquellas áreas donde las comunidades forman un grupo de interés especial muy visible. El efecto sobre el público general puede ser mínimo por lo que toca a su papel como contribuyente. El valor de la venta alivia las presiones sobre la bolsa pública. Puede destinarse a la reducción de la deuda pública, a la disminución del déficit o de los impuestos.

Véamos un ejemplo aplicando el primer método. En Gran Bretaña se efectuó la enajenación de International, es una pequeña empresa de radiónica. Conocida anteriormente como el Centro Radioquímico, este se ha dedicado durante cuarenta años al abasto de materiales radiactivos artificiales.

La oferta de venta se hizo en febrero de 1982, cada acción tenía un precio de 1.42 libras y se ofreció en 24,6 veces a su precio.

Los empleados recibieron 1.8 millones de acciones (representativas de 3.6 por ciento del total), y el 99 % de ellos aceptaron la oferta del gobierno de acciones gratuitas por valor de 50 libras. La venta efectuó totalmente, el método fue criticado por el parlamento y se buscaron otras reglas de enajenación de las empresas del gobierno.

Método dos: la venta de partes completas del total.

Aun cuando no pueda venderse una operación completa, hay algunos casos en los que pueden venderse independientemente de ciertas secciones claramente definidas. Aunque el cuerpo principal no esté en condiciones de atraer compradores, quizá puedan separarse algunas partes de la organización que tengan mejores perspectivas de encontrar compradores. En algunos casos, dos o más partes pueden empacarse efectivamente, formando un paquete que constituye una proporción viable para un comprador.

Cuando se vende una organización del sector público en su totalidad, tiende a venderse por la emisión de acciones en el mercado de valores. Por lo tanto cuando se vende en bloque una empresa pública, se presta gran atención al método de emisión, las formas de la puja por las acciones, y la diversidad de la propiedad que se busca.

Cuando se ofrece en venta una parte completa del total, se hace de ordinario encontrando un solo comprador privado. Para esta clase de venta, es usual que las negociaciones se emprendan con partes interesadas, tales como las corporaciones que ya están activas en esos campos similares. Se conviene el precio y las condiciones, y se efectúa la transferencia a cambio del pago de la compañía al gobierno. En esta forma, ciertas corporaciones que operan dentro de la economía privada toman a su cargo partes completas de las actividades estatales. Muy a menudo, estas actividades eran anómalas para la actividad principal a la que pertenecían originalmente. *

A veces, el gobierno ha buscado activamente a los compradores y ha preparado cuidadosamente los paquetes para atraer las ventas. En otros casos, con un gobierno que se sabe partidario del concepto de la privatización, la iniciativa ha provenido del comprador potencial. En este caso, una corporación puede sugerir la compra al gobierno.

Cuando se venden varias partes a un solo comprador, el resultado es de suma importancia para los empleados, incluidas los administradores. Si no hay una propiedad diversificada, no habrá ningún grupo de interés nuevo, de base amplia, que defienda el nuevo statu quo. En este caso, convendrá una administración y una fuerza de trabajo que consideren el nuevo arreglo benéfico para ellos mismos. Esto elimina una posible fuente de oposición a la transferencia, al mismo tiempo que ayuda a volver permanente el cambio. Por supuesto, los nuevos propietarios tienen interés en la protección del nuevo arreglo, y los contribuyentes se benefician con el valor de la venta.

Al igual que en el caso de la venta de operaciones enteras, la expectativa para la venta de una parte es que el servicio mejorará a medida que se moderniza y recapitaliza, y que los consumidores la preferirán en su nuevo ambiente, de modo que se resistirán más aún a todo intento de reversión del cambio.

* Hadsen Pirie, op. cit. pág. 43 y 44.

El éxito de este método se ilustra con la gran diversidad de operaciones estas tales que se han devuelto al sector privado. La lista siguiente muestra la diversidad de su aplicación.

- 1) Los hoteles ferroviarios. La venta de hoteles propiedad de British Rail ilustra el procedimiento de la venta de unidades como entidades separadas. Parece extraño que un ferrocarril estatal opere en el negocio hotelero, pero British Rail se encontraba operando veintinueve hoteles. Para marzo de 1983, veintisiete de los veintinueve hoteles habían sido privatizados por la British Rail Investments, subsidiaria de la British Rail Board. Tres hoteles escoceses se vendieron a una compañía nueva, Glenaeagles Hotels Ltd., que empezó a operar en junio de 1981. La British Rail Board (Junta Ferroviaria Británica) recibió 10,25 millones - en un pago parcialmente diferido-, de cuya suma se usaron 4,5 millones en la compra de bonos y acciones de la compañía.

En febrero de 1983 se aceptaron ofertas por un total de 25,85 millones por diez hoteles, y luego se vendieron otros nueve hoteles por 8,7 millones. (Los dos hoteles restantes se han rentado a corto plazo y no se han vendido porque se encontraban en la vecindad inmediata de estaciones que pronto serían modernizadas).

- 2) Los servicios de transbordadores del Canal de la Mancha. Los servicios de transbordadores a través del Canal de la Mancha pertenecían a otra subsidiaria de la compañía ferroviaria estatal. Cuando se formaron en una compañía estatal separada en 1979, se escogió el nombre de "Sealink". Era uno de los grupos de transbordadores más grandes de Europa; operaba cuarenta barcos en veintitrés rutas diferentes y era propietario de siete puertos grandes, además de varios puertos pequeños y muelles. El gobierno británico decidió vender. Sealink a un solo comprador, y en 1984 lo vendió a Sea Containers, una compañía norteamericana establecida en Bermudas, por 66 millones.

- 3) La Comisión de Servicios de Mano de Obra. La Comisión de Servicios de - Mano de Obra de Gran Bretaña tiene responsabilidades que incluyen la publi cidad de los empleos y cierto adiestramiento industrial. Varios de los res taurantes de sus centros de adiestramiento han sido vendidos, de modo que han salido del sector público. La Comisión deberá cerrar gran número de sus bolsas de trabajo (llamados centros de empleo), y usará en su lugar algunos quioscos en instalaciones privadas tales como los supermercados.
- 4) Los campos petroleros del Mar del Norte. Los campos petroleros del Mar del Norte, que eran propiedad gubernamental a través de la corporación de gas estatal, formaron una compañía llamada Enterprise Oil. Se ofrecie ron las acciones al público en junio de 1984, a 1.85 libras por acción, con una valuación total de 392 millones de libras. Los inversionistas ad quirieron solo el 65 por ciento de la emisión, pero el gobierno recibió todo su dinero por que los avalistas tomaron el resto. La baja demanda se atribuyó a varios factores, entre ellos un bajo rendimiento esperado, un mercado petrolero intranquilo, y las tasas de interés al alza.
- 5) Tierras y edificios públicos. Han aumentado las ventas de tierras y edi cios propiedad del gobierno británico y de los gobiernos locales y distri tales.
- 6) Tractores y camiones. La industria automotriz estatal de Gran Bretaña, British Leyland, vendió su subsidiaria de gruas y su línea de tractores.
- 7) Refrigeradores. British Layland administrava también una compañía esta tal de refrigeradores llamada Prestcold. Esta empresa se vendió a Suter Electrical, una compañía privada, en 9 millones de libras.
- 8) La Junta Nacional del Carbón. La Junta Nacional del Carbón, una empresa pública de Gran Bretaña, vendió tierras, vehículos y edificios con valor de 19 millones de libras.

Método tres: la venta de una parte de la operación total

Cuando no conviniere ofrecer en venta toda la actividad, o incluso disponer de ciertas de sus partes bien definidas, conviene a veces ofrecer en venta una parte de la operación. En el lenguaje común, esto significa que se permita a la gente comprar una empresa estatal, en tanto se retiene una parte de tal empresa pública. En lugar de ofrecer en venta el 100 %, el gobierno ofrece un porcentaje menor, a menudo el 51 %.

El gobierno tiene claras ventajas al seguir este camino. En primer lugar, gana dinero con la venta. En segundo lugar, reparte la propiedad y reduce el tamaño de la economía pública. De acuerdo con las propias regulaciones del Tesoro Británico, si la participación estatal baja a menos del 50 por ciento, las futuras recaudaciones de capital de la empresa quedan exentadas de los requerimientos de préstamos del sector público y el capital puede obtenerse bajo consideraciones comerciales normales.

Pero aunque solo se venda el 10 por ciento al mercado privado, la empresa queda sujeta a muchas de las leyes protectoras de los dueños de corporaciones privadas.

Desde el punto de vista del gobierno, este puede ser un método muy eficaz para ganar dinero mediante la venta de activos gubernamentales. Una corporación estatal con una historia poco afortunada podría verse afectada para obtener un precio muy elevado. Vendiendo un porcentaje, especialmente un porcentaje controlador, el Estado la devuelve al sector privado aunque conserve una participación significativa. A medida que las disciplinas del sector privado imponen su efecto sobre la operación, la empresa se vuelve más eficaz y más rentable. Aumenta el valor de la participación estatal y puede venderse por un precio mayor.

La venta de una parte de la propiedad total le da de inmediato dinero al gobierno, y a la empresa misma para su capitalización. A veces convierte lo que

era en la mayor parte de los años un pasivo para el gobierno en un activo importante. Hay una esperanza razonable de que el mejoramiento de la actuación incrementa el valor de la nueva participación del Estado hasta un nivel cercano al del total original, o mayor aún. *

Como ocurre con otros métodos de venta, son los sindicatos del sector público - los líderes más bien que los miembros - quienes forman el único grupo que probablemente se opondrá a la medida. Los sindicatos pueden perder el poder que les daba su posición en el sector público, la que quedará limitada por toda clase de consideraciones comerciales en el sector privado.

Un ejemplo británico de este tipo de ejercicio se observa en la venta del 51 por ciento de las acciones de Britoil. Este fue el nombre que se le dió a la actividad estatal que se ocupa de la exploración y la producción de petróleo y gas en el Mar del Norte.

Los activos de Britoil incluían seis campos petroleros y un campo gasero, todos ellos en producción. Además, tenía otros tres campos con muy buena potencial, pero todavía en proceso de desarrollo.

La oferta de venta de Britoil, de hasta 255 millones de acciones de 2,15 libras por cada una de las acciones, fue solicitada el 99 por ciento por pequeños inversionistas y empleados. La emisión total de acciones ascendió a más de 548 millones de libras esterlinas, y el ingreso bruto del gobierno se aproximó finalmente a 640 millones de libras. **

Como este, existen varios ejemplos que demuestran que si es posible privatizar la economía sin causar o alterar bruscamente el proceso económico en su conjunto.

* Op. cit. pág. 49.

** Madsen Pirie "Las técnicas para desmantelar el Estado", véase en Privatización, El inevitable sendero del gigante decreciente. Op. cit. pág. 50.

En el sentido general, el término privatizar puede interpretarse como una disminución del papel económico del Estado. Sin embargo, la participación estatal en las actividades económicas puede adoptar distintas modalidades, las formas y las características de los procesos de privatización variarían entre sí.

En general, la participación del gobierno en los procesos económicos pueden tomar tres formas: 1) el suministro de bienes y servicios (i.e. el gobierno como productor); 2) el subsidio o estímulo - fomento - a ciertas actividades y/o agentes económicos, que de acuerdo a criterios económicos, políticos o sociales se considera deseable; y, 3) la regulación de la actividad económica de los particulares. En la práctica es común que se conjuguen estas tres formas, por tanto, de esta clasificación se desprende que, a nivel general, la privatización puede también dividirse en tres tipos. En primer término, estaría la que implica la reducción en la producción de bienes y servicios que el gobierno suministra (bicicletas, estufas, acero, etc.), hasta los servicios sociales (por ejemplo, la mayor participación de los particulares en servicios educativos, de higiene, etc.). Segundo, la privatización puede significar una reducción en el volumen de subsidios, o en el número de actividades subsidiadas con fondos públicos. En tercer lugar, también puede considerarse como análoga a la privatización, la disminución en el nivel de extensión de la reglamentación gubernamental de las actividades económicas (como eliminación de restricciones a la competencia y apertura al sector privado de áreas previamente exclusivas del gobierno).

Consecuentemente, en realidad, la privatización puede representar no solo un intento por "redefinir" la línea divisoria entre el sector privado y el público, sino también un instrumento para cambiar el carácter de tales actividades, especialmente las que permanezcan en manos del gobierno. Entonces, como señala Walker (1984), el concepto de privatización puede ir mucho más allá del hecho de transferir la propiedad de empresas del Estado, al sector privado, ya que en un sentido más amplio, también implica la introducción o

ampliación de los principios del mercado a la producción y distribución de todo tipo de bienes y servicios públicos. *

A la luz de estas consideraciones, es importante señalar algunas características generales del proceso de privatización que han ocurrido en México en los últimos años .

En nuestro país existe el temor de utilizar abiertamente el término "privatización", ya que esto le resta consenso al partido oficial, sobre todo en épocas de elecciones electorales, por lo que se prefiere llamarle desincorporación. Dicha desincorporación se refiere a entidades del sector público, mismas que pueden ser: empresas productoras de bienes y servicios; fideicomisos (tanto operativos como financieros); organismos descentralizados (organismos públicos con autonomía administrativa y cuyo presupuesto y situación financiera tienen que ser aprobados y supervisados por la Cámara de Diputados); y comisiones, las que generalmente funcionan como institutos consultivos o de asesoría.

Debe destacarse que el proceso de desincorporación puede abarcar: a) la venta-transferencia de propiedad a los sectores privado o "social"; b) la transferencia a los gobiernos estatales y locales; la liquidación o extinción de las entidades; y , d) la fusión de dos o más entidades entre sí.

Por tanto, aun cuando en ocasiones se llegan a considerar como sinónimos los conceptos "privatización" y "desincorporación" (especialmente por parte de los opositores a estas políticas), esto es incorrecto. Como ejemplos, podemos citar que el sector del acero o el cinematográfico - varias entidades se han fusionado y han continuado bajo el control estatal -, a pesar de que formalmente ha existido una "desincorporación" y de que el número de entidades ha disminuído. En igual forma, la transferencia de entidades a los gobier-

* H. Vera, Oscar "La privatización en México: causas y alcances", véase en Privatización. El inevitable sendero del gigante decreciente, op. cit. pág. 112.

nos estatales y locales (Cordenex, Fajificadora las Truchas, Mármoles del Valle del Mezquital y Promotora Inmobiliaria del Balsas, entre otras), ha significado una reducción en el número de entidades dependientes del gobierno federal, pero en realidad no han sido privatizadas, sino que han cambiado de un nivel gubernamental a otro. *

Igualmente, la liquidación o desaparición de numerosos fideicomisos, muchos de los cuales solo existían "en el papel" y que no operaban, o que ya no tenían razón de existir (como el Fideicomiso para la Organización de los Juegos Universitarios Mundiales de 1979), también ha sido parte de la desincorporación, pero en la mayoría de los casos no puede considerarse como una privatización. En contraste, cierta desregulación ocurrida en algunas áreas de actividad económica como la petroquímica (en la que ahora se permite al sector privado la fabricación de productos antes reservados al gobierno), o la eliminación del monopolio gubernamental de ciertas importaciones agropecuarias, bien pudiera considerarse como parte del proceso de privatización, sin reflejarse en la política de desincorporación. Por tanto, es incorrecto equiparar directamente todo el proceso de desincorporación a la privatización, aunque una parte de esta sí corresponde con la privatización de empresas públicas.

A partir de 1982 la economía mexicana enfrentó la peor crisis en 50 años. La inflación casi llegó al 100 %, el crecimiento del Producto Interno Bruto fue negativo por primera vez en varias décadas (después de haber tenido un crecimiento medio de 8.5 % en los cuatro años precedentes), la deuda externa llegó cerca de 90 mil millones de dólares, en tanto las reservas internacionales llegaron a niveles inferiores a los cuatrocientos millones de dólares. Al mismo tiempo, los salarios reales, descendieron en más de 12 %, el peso se devaluó 267.8 % frente al dólar estadounidense, y el déficit financiero del sector público alcanzó la cifra sin precedente de 18 % del PIB.

* H. Vera, Oscar. op. cit. pág. 113.

C u a d r o 1

México: indicadores macroeconómicos seleccionados,
1977-1982

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PIB (crecimiento real)	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	-0.2
Tasa de inflación (acum.)	20.7	16.2	20.0	29.8	26.7	98.8
Balanza en cuenta corriente (millones dólares)	-1596.4	-2693.0	-4870.5	-10739.7	-16052.0	-6220.9
Devaluación del tipo de cambio (%)	14.0	-0.1	0.3	2.0	12.7	267.8
Reservas internacionales (millones dólares)	1482.0	2020.2	2951.4	3997.4	5021.0	761.2
Deuda externa total (millones dólares)	30 293.0	35 094.0	42 370.0	54 426.0	80 998.0	67 588.0
Déficit del sector público/ PIB	5.0	5.1	5.5	5.8	15.2	17.9
Déficit del sector paraestatal déficit del sector público	108.9	107.1	104.7	113.9	73.4	50.1

Fuente: Banco de México y Secretaría de Hacienda.

Es preciso señalar que los indicios de este colapso económico inició a mediados de 1981, a raíz de la disminución significativa de los precios internacionales del petróleo. (...) no obstante, el observar toda esta problemática no veía la necesidad de reducir el tamaño del sector paraestatal, a través de la venta o desaparición de empresas.

Debido a toda esta problemática, se optó por evaluar un proceso de desincorporación iniciado en 1983.

En términos cuantitativos, el proceso de desincorporación en 1983-1984 fue sumamente modesto. Según cifras oficiales en esos dos años se desincorporaron 31 entidades, aun cuando de estas, 10 correspondían a resectorizaciones y 3 a proyectos cancelados (entidades que en la práctica no existían), por lo que en realidad solo se vendieron 8 empresas y se liquidaron 10.

Según las fuentes oficiales, el proceso fue mucho mayor entre 1983 y 1984; por ejemplo, según la Secretaría de Programación y Presupuesto (1985), de 980 entidades en 1982 el total disminuyó a 916 en 1984, esto como resultado de 28 desincorporaciones en 1983 y 36 en 1984. No obstante, estas cifras pueden considerarse poco significativas, en la medida en que por ejemplo, en 1981 se hizo una reducción neta de 30 entidades paraestatales. Más aún, en 1982 se había producido un incremento extraordinario de 107 entidades, por lo que a pesar de las disminuciones de 1983 y 1984, el total en este último año era mayor al de cualquier año entre 1977 y 1981.

Como puede apreciarse, el ajuste dentro del sector paraestatal manufacturero fue pequeño, ya que solamente se vendieron 5 empresas y 6 extraron en proceso de liquidación; En términos de valor de la producción y del empleo en este sector, significaron menos del 6.0 % y 4.0 % respectivamente.

Dos de las empresas desincorporadas en este período (del sector automotriz), Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) y Renault de México, observaron antes de efectuarse este movimiento, disminución en sus principales indicadores (dismi

nución en el empleo y en el valor de las ventas) lo cual orilló al Estado a deshacerse de las mismas por su precaria situación más que por una intención "privatizadora"

C u a d r o 2

México: participación en el valor de la producción y el empleo del sector manufacturero estatal de 1981 de las empresas desincorporadas, 1983-1984

	Número de empresas	Valor de la producción (%)	Empleo (%)
Empresas vendidas	5	4.8	2.9
Empresas a liquidar	6	1.0	1.0
Total	11	5.8	3.9

Fuente: J. Machado-W Peres (1985).

Queda claro, pues, que la desincorporación ocurrida en 1983 y 1984, además de no responder a un programa preconcebido o específico, tuvieron un impacto reducido en términos del tamaño del sector público paraestatal, o de la magnitud de sus actividades productivas. *

Dentro de las medidas propuestas en cuanto a desincorporación y privatización del sector paraestatal en 1985-1988 fueron las siguientes:

- Una reducción de 100 mil millones de pesos en el gasto público, a través de la cancelación de los proyectos de inversión no prioritarios.
- Una disminución de 150 mil millones de pesos en el gasto corriente.
- Liquidación, transferencia o venta de 236 entidades paraestatales.

* H. Vera, Oscar "La privatización en México: causas y alcances", op. cit. págs. 132 y 133.

- d) Un reforzamiento de las medidas para reducir la evasión fiscal.
- e) Una aceleración del proceso de apertura comercial, eliminando una cantidad significativa de permisos de importación.
- f) Implementación de un programa adicional de fomento a las exportaciones.

En cuanto a las desincorporaciones es preciso apreciar el verdadero alcance de la medida anunciada. En primer lugar, de las 236 entidades, 65 serían ven didas, 55 liquidadas y 7 transferidas a gobiernos estatales y locales, en ta nto no se especificó cual sería el destino de las 109 restantes. Segundo, del total de entidades, 13 ya se encontraban en proceso de liquidación o extinción y en otras tantas la participación estatal era minoritaria, por lo que puede argumentarse que la medida en realidad solo abarcaría a 210 entidades.

También es importante señalar que del total de las 236 entidades, únicamente 83 eran empresas públicas, ya que el resto estaba formada por fideicomisos, comisiones, etc.. A su vez, de estas 83, 31 no operaban al momento del anuncio en - tanto que sólo 14 existían a nivel estatutario (no operativo), es decir, en el papel.

Aunque la desincorporación se observara grande, significaba una vez concluida una reducción de apenas 10% de la producción manufacturera estatal. Es por ello que se dijo que no modificaba el tamaño del sector, si bien solo reducía en forma mínima su diversidad.

Las cifras que mencionaba el gobierno no hay que olvidar que sólo fueron inten ciones, en 1985 únicamente logran desincorporarse 65, por lo que el impacto es bastante pequeño.

A lo largo de 1986 y 1987, se dieron a conocer listas sucesivas de entidades a desincorporar, así como algunas operaciones concluidas. Este proceso se ca racterizó por su poca claridad. La discrepancia en las cifras ocurrida en 1987, se debió a las siguientes razones: a) nunca se dió una lista oficial

completa de todas las entidades del sector público; b) las cifras que se manejan se referían casi siempre a intenciones gubernamentales, más que operaciones concluidas; c) varias entidades aparecieron en más de una lista.

Cuadro 3

México: proceso de desincorporación de entidades paraestatales, 1983-1987

	1983	1984	1985	1986	1987 *
Total de entidades (Principio de cada año)	1 155	1 082	1 056	993	889
Desincorporaciones concluidas	- 83	- 37	- 76	-116	- 40
Desincorporaciones "bajo estudio"	- 86	- 6	- 31	- 70	-168
Nuevas entidades creadas	10	11	15	12	2
Número de entidades existentes (a final de cada año)	1 082	1 056	993	889	851
Número proyectado de entidades **	996	964	870	696	507

* Las cifras de 1987 incluyen 17 desincorporaciones adicionales reportadas como concluidas en diciembre con el anuncio del Pacto de Solidaridad Económica.

** Por el gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de M. de la Madrid, Quinto Informe de Gobierno. México, 1987.

Como puede observarse en el cuadro número 3, es innegable que ha habido un "adelgazamiento" en cuanto al número de entidades gubernamentales existentes en 1983 y en 1987; no obstante, los avances han sido menores (cuando se consideran las operaciones concluidas, a finales de 1987 había 851 entidades

vs. 507 que se habían proyectado). Es decir, el número total de entidades redujo en 304, de las cuales 129 fueron vendidas, 75 liquidadas o fusionadas. Si se incluyen las 168 cuya desincorporación en 1987 se encontraba bajo estudio, se tiene que para diciembre de ese año el gobierno había "decidido" disminuir el número de entidades de 1155 a 681.

Finalmente, en enero de 1988 el gobierno federal dió a conocer su intención de desincorporar otras 43, en tanto, en los meses subsiguientes se han seguido dando a conocer nuevas desincorporaciones.

En marzo de 1988 se publicó un informe oficial del avance del proceso, en el cual se señala que en el primer bimestre de 1988 se autorizaron 65 procesos más (26 ventas, 43 liquidaciones, 7 transferencias, 1 fusión y 1 extinción). Además, se afirma que, el saldo al mes de febrero había cubierto a 694 empresas, de las cuales 391 ya han concluido sus operaciones y 303 están en proceso. De estas 238 pertenecen a liquidación, 115 a extinción; 79 a fusión; 26 a transferencias, y 216 a ventas.

Aunque la política de desincorporación de entidades paraestatales ha sido una característica particular de la administración del presidente De la Madrid, existen 2 cuestiones que conviene resaltar. En primer lugar, se encuentra el hecho de que en realidad la preocupación de la eficiencia y eficacia en el manejo de las entidades paraestatales data de por lo menos 12 años, el gobierno ya reconocía la necesidad de una reestructuración a fondo, que incluso podría implicar el cierre de empresas públicas. Así por ejemplo, un diagnóstico gubernamental del sector paraestatal en 1972, reconocía que:

"El crecimiento anárquico, coyuntural y no programado que tuvo el sector público, en especial el del sector descentralizado, propició un desequilibrio importante en aquellas Secretarías de Estado que teóricamente debían de actuar como unidades normativas del sector". *

* H. Vera, Oscar op. cit. pág. 139.

Posteriormente, en 1976 una nueva administración sexenal emprendió un amplio programa de "reforma administrativa" del sector público, uno de los objetivos principales era, "prevenir el crecimiento excesivo e irracional del sector público", asegurar una mayor eficiencia y eficacia. Es decir, ya existía una conciencia y preocupación gubernamental.

En segundo lugar, si bien es cierto que el presidente De la Madrid había expresado desde que era secretario de Estado, y posteriormente a lo largo de su compañía presidencial, la preocupación por el manejo eficiente y honesto de las empresas públicas. Pero, en ningún momento apuntaba la posibilidad de una reducción del tamaño del sector paraestatal, para dar mayores "espacios" al sector privado.

De hecho las medidas iniciales, fueron el de fortalecer la rectoría económica, introdujo el Sistema Nacional de Planeación. Como se observa, la política económica no apuntaba al libre mercado. Fue hasta el tercer año de gobierno (es decir, a mitad del sexenio), cuando empezó a formalizarse la política de desincorporación (con el anuncio de febrero de 1985).

Esta política, significó un cambio de filosofía en cuanto al papel del "Estado empresario" en la economía mexicana. Desde la perspectiva gubernamental se pensó que sólo debería de quedarse con las empresas "estratégicas o prioritarias". Pero, ni con la promulgación de la Ley de Entidades Paraestatales de 1986, se precisó - cuales serán las áreas prioritarias.

Es evidente, que no ha existido un planteamiento científico razonable para la desincorporación del sector paraestatal. Existen demasiadas contradicciones, por un lado, el Estado pretende democratizar el capital, y por otro, los adquirientes de tales empresas se resume en unos cuantos industriales, lo que podría concentrar aún más la riqueza en perjuicio del sano desenvolvimiento económico.

De acuerdo a la "explicación gubernamental", el objetivo central ha sido "racionalizar el tamaño y el funcionamiento de las empresas públicas, con el fin de incrementar su eficiencia y asegurar el logro de sus objetivos dentro de los sectores "prioritarios" y "estratégicos" para el país: y la liberación de recursos humanos, financieros, técnicos de las empresas estatales, servirían para fortalecer la acción gubernamental en los sectores prioritarios. - Con estas aseveraciones puede decirse - que el propósito gubernamental fue, considerar el incremento de la eficiencia del sector paraestatal, más que disminuir su tamaño; pero es claro que indirectamente se reconoce que hubo una "sobre-expansión" del sector público en la economía, lo cual se tradujo más que nada en una pérdida de eficiencia global.

De hecho la crítica a las empresas de inversión estatal ha sido siempre relativamente abundante. Pero hoy se ejerce públicamente casi todos los días. "Las paraestatales" se han puesto de moda, la crítica es de frente, es decir, se enfrenta a ellas. Así pues, las importantes cuestiones a analizar no son la indiferencia, sino los argumentos que se esgrimen, su origen y los resultados. Respecto a los argumentos, la mayoría de ellos son ahorapobres y anticuados en la mayor parte de los casos. Sin embargo, una serie de juicios - algunos son ya sentencias - extraídas de tal argumentación han trascendido ampliamente en el país y en el extranjero y se han convertido en lo interno en voz popular. Incluso, estos argumentos y juicios que se repiten desde hace décadas, se han vuelto incluso "creencias". *

Por supuesto que la crítica no tiene sólo un origen. Hay que distinguir la que pretende mejorar la eficiencia y la eficacia social de las empresas, de la que persigue cambiar su propiedad y con ello las condiciones de la competencia en el mercado.

La crisis económica, y la pérdida indiscutible de prestigio que ha venido acumulando la administración pública durante más de 15 años ha provocado en la última década que se están tomando nuevos planteamientos de la economía nacional.

Por lo anterior, resulta comprensible que, ante la crítica que llega a proponer el cierre o traspaso de empresas de participación estatal, la defensa gubernamental sea tan pequeño, general y débil en su argumentación.

No hay que olvidar que la ola de privatizaciones que está revolucionando al mundo, está implicando evaluar concretamente el desenvolvimiento económico que han tenido a lo largo estas décadas. De ahí se está partiendo para determinar la participación de estas en el desarrollo económico nacional.

* Rey Romay, Benito "La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado en la economía". op. cit. pág. 24.

Finalmente, con frecuencia se ha argumentado que la política de desincorporación de empresas públicas ha obedecido a un intento del gobierno "por reestablecer la alianza" con el sector privado que tradicionalmente había existido y que se había roto con la nacionalización bancaria de 1982. En otras palabras, el objetivo central de esta política fue recuperar la confianza y apoyo de la iniciativa privada.

Cabe recordar que a partir de 1971, se había originado un distanciamiento creciente entre los sectores público y privado, debido a las políticas económicas seguidas durante la administración de Echeverría. Esta tensión llevó a la comunidad empresarial a constituir en 1975 el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), con el objetivo básico de coordinar una posición unificada de este sector, frente a lo que percibían como un ataque al sistema de libre empresa. *

La política de privatización, de transferencia total o parcial de las actividades públicas al sector privado, deriva de un reconocimiento de que las deficiencias del abasto público son inherentes. Tal política supone que todo injerto temporal de los atributos de la empresa privada al sector estatal será precisamente temporal, y que las ganancias se desvanecerán en cuanto se afirmen las características de la economía pública. Los esfuerzos que se hacen para lograr que el sector público sea más eficaz y más sensible a las demandas deben renovarse de continuo, con gran costo en términos de la confianza política y sin un éxito permanente.

De acuerdo a esta conceptualización sobre la economía, es presumible, argumentar que las empresas públicas o paraestatales deberán irse privatizando paulatinamente ya que la ola de "privatización" que está irradiando incluso al campo socialista, presiona grandemente a las economías periféricas capitalistas. Esta presión que se está ejerciendo sobre las empresas públicas para que sean devueltas al sector privado, se debe a que se considera a tales empresas como

* H. Vera, Oscar "La privatización en México: cauces y alcances". op. cit. pág. 145.

un impedimento para el sano desarrollo de la economía de mercado, en donde se regirá por la oferta y la demanda, es decir, por una economía competitiva.

La aparición de las empresas públicas se debieron precisamente, porque históricamente obligaba al Estado a proteger y apoyar el crecimiento económico, y por tanto, necesitaba estímulos y apoyos para su crecimiento y desarrollo acelerado, pero una vez que esta empieza a consolidarse, demanda la desaparición de las públicas porque están entorpeciendo que estas puedan consolidarse económicamente.

En resumen, puede decirse que cuando se necesitaba del apoyo estatal para sortear los problemas y crisis se presionó al Estado para que éste brindara protección a las mismas, pero cuando éstas pueden por sí solas seguir creciendo ven a las empresas públicas como un estorbo hacia la consecución de su fin último, la ganancia o el lucro. Es cuando se lucha para que el Estado regrese a su etapa original (Estado Gendarme) y cuide únicamente de la protección del individuo, y permita la libertad en todos sus aspectos - dejar pasar, dejar hacer -, una economía de mercado en donde el crecimiento económico sea dirigido por la mano invisible.

La transferencia efectiva al sector privado puede llevar el servicio al mundo puramente económico y fuera del mundo político. Puede exponer el servicio a los efectos perpetuos de la competencia y los controles de costos. Puede dejar que las decisiones del gasto del capital y determinación de los precios se tomen por una lógica estrictamente económica, no tratando de adivinar lo que el individuo podría tolerar.

En los momentos actuales, en diversas partes del mundo, se está evolucionando en los cuestionamientos del terreno económico, así como en la formulación de las políticas, es evidente que todo apunta hacia una modificación sustancial. Esta modificación ha sido motivada por la creciente demanda de los hombres no de los gobiernos, no estamos encaminando hacia una economía que se rige por la oferta y la demanda, es decir, una economía de mercado.

Es en este momento cuando se vuelve evidente que el paradigma utilizado ya no funciona para explicar lo que sucede con tantos y diversos problemas económicos y sociales. Es ahora cuando asistimos en el escenario de la historia a un importante reto para reflexionar y cuestionar a fondo todos los planteamientos anteriores hasta ahora vigentes. Es hoy, cuando surge la necesidad de modificar sustancialmente los procesos económicos.

Por tanto a las empresas paraestatales debe considerárseles el gran apoyo que en su momento aportaron al desenvolvimiento económico, pero en estos tiempos se ha visto que estas de alguna manera están entorpeciendo el sano desarrollo de las fuerzas productivas, es por tanto, urgente tomar medidas que vengán a aliviar los problemas agudos que se presentan en la economía mundial y nacional.

Puede concluirse, que en estos momentos las empresas públicas deben dejar de competir en la forma que anteriormente lo hacían, porque la dinámica hoy exige que sea el mercado el que regule el funcionamiento económico.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Acle Tomasini, Alfredo y Vega Hutchison, Juan Manuel. "La empresa pública: desde dentro, desde fuera".
- Alvarez del Castillo, Enrique. "El marco jurídico de la intervención del Estado mexicano en la economía". Véase en el Economista Mexicano, Vol. XVI Núm. 3 mayo-junio de 1982. Colegio Nacional de Economistas A. C.
- Barros Castro de, Antonio y Lessa, Carlos Francisco. "Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista", S. XXI 33ª edición.
- Caracho Solis, Manuel. "Empresas públicas y objetivos nacionales". Foro Interregional 1977. El Colegio de México.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. "Las empresas públicas en México". Miguel Ángel Porrúa S.A. México 1983
- Cuadernos de renovación nacional. "Reestructuración del sector paraestatal". Fondo de Cultura Económica. Primera edición 1988.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México", Anuario Jurídico VIII- 1981 UNAM.
- Espinosa Ramírez, J. Rolando, Butler Eamon, Pirie Madsea, Sabas E. S., Stuart M. Butler y Vera Ferrer H. Oscar. "Privatización. El inevitable ocaso del gigante decreciente". Centro de Estudios en Economía y Educación A. C. México 1986.
- Esteva, Gustavo. "La economía política de la empresa pública en México (notas para iniciar la discusión)". Revista Coyuntura, abril-junio de 1982, ENEF-ARAGÓN-UNAM.
- García Ramírez, Sergio. "Constitución y ordenación económica del Estado". Mercado de valores Núm. 34 año XLI, México 1981
- García Ramírez, Sergio. "Panorama sobre la empresa pública en México". Anuario Jurídico VIII-1981 UNAM.

- García Vilchis, Roberto. " Eficiencia, Teoría Económica y Empresa Pública ".
UAM- A. Vol. V Núm. 12 mayo-agosto 1964.
- Gasca Zamora, José. " Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1963-1988 ". Revista de comercio exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Vol. 59 Núm. 2 febrero de 1989.
- Ginzberg, Eli , Hiestand Dale L. y G. Reubens Beatrice. " Tres sectores de la economía. Mercantil, no lucrativa y gubernamental ". - Limusa-Wiley S.A. México 1967 primera edición.
- Instituto de Investigaciones Sociales/ UNAM. Revista mexicana de " sociología ". año XLIV/Vol. XLIV/Núm. 3 julio-septiembre de 1982
- Kaplan, Marcos. " Estado y sociedad ". UNAM México 1987.
- Kaplan, Marcos. " Intervención del Estado y empresa pública en la América Latina contemporánea: los aspectos políticos e institucionales " Revista Coyuntura octubre 1978- marzo 1979 ENEP-ARAGON-UNAM.
- Kaplan, Marcos. " Planificación y cambio social " Estudio de derecho económico V. UNAM México 1986.
- López Hernández, María Victoria. " Un enfoque jurídico económico de la empresa pública ". Segundo Coloquio sobre empresa pública, UAM-A México 1984.
- Lloyd D. Masolf. " El gobierno y la economía ". Limusa-Wiley, S. A. México 1967 primera edición.
- María Espinosa, Elia. " La importancia de la empresa pública en México: proposición metodológica ", La empresa pública en México. Vol. II Núm. 2 enero-abril 1981 UAM-A.
- Picó, Josep. " Teorías sobre el Estado del bienestar ". S. XXI de España Editores primera edición, febrero de 1987.
- Poder Ejecutivo Federal, SPP . " Plan Global de Desarrollo 1980-1982 ". México 1980.

- Rey Romay, Benito. " La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado".
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-S,XXI
- Ruiz Dueñas, Jorge. " Eficiencia y eficacia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década ". UAM-Trillas, México 1982.
- Ruiz Massieu, José Francisco. " La empresa pública. Diez cabes sueltas ". La empresa pública en México. Vol. II Núm. 2 enero-abril 1981
UAM-A
- Ruiz Massieu, José Francisco. " La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México ". INAP México 1980.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. " Plan Nacional de Desarrollo -- Industrial 1979 ".
- Torres Gaitán, Ricardo. " La intervención del Estado en la vida económica ". --
Revista de investigación económica octubre-diciembre 1984
Núm. 170 UNAM
- Torres Islas, Marcela. " Consideraciones sobre las relaciones costo-precio en las empresas públicas ". Memoria del seminario internacional sobre empresas públicas y sistemas de distribución de básicos. CIDE México 1987.
- Universidad Autónoma Metropolitana-X. Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. " Argumentos " marzo de 1988.
- Villarreal, Rene. " La intervención del Estado. Estado y doctrinas ". El Economista Mexicano, Vol. XVI Núm. 3 mayo-junio de 1982