

00821
11



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Economía

Eficacia de la Empresa Pública como Instrumento de Política Económica

(Evaluación Histórica del Sector Paraestatal en México)

Ensayo que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA
presenta

Pedro Basáñez García

Asesor: Prof. Mauro Rodríguez García

Atento a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recopilacional.
NOMBRE: Pedro Basáñez García

FECHA: 14/25/27/2003
FIRMA: [Signature]



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A Heidi, mi amada esposa;
mi cómplice entrañable.**

Contenido.

Introducción	4
1. Escuelas económicas sobre la intervención estatal.	8
1.1. Pensamiento neoclásico	
1.2. Explicación globalista o economía pública	
1.3. Perspectiva marxista	
2. La empresa pública. Un acercamiento teórico.	17
2.1. La empresa pública en el pensamiento neoclásico	
2.2. Explicación globalista de la existencia de empresas públicas	
2.3. Concepción marxista del origen de las empresas públicas	
3. Evolución histórica de la empresa pública en México.	26
3.1. Período 1940 – 1954	
3.2. Período 1954 – 1970	
3.3. Período 1970 – 1982	
3.4. Período 1982 – 2002	
4. Evaluación de la eficacia de la empresa pública.	38
Conclusiones.	47
Bibliografía.	55

Introducción.

Es común observar que el dogma económico permea en buena parte de las discusiones sobre el rumbo de las decisiones públicas. En este sentido, suelen presentarse conclusiones preconcebidas o la aceptación de tendencias o modas alejadas del más estricto rigor analítico y conceptual. Siguiendo a Savater¹:

... hace falta sustituir las etiquetas y dogmas inamovibles que condicionan ideológicamente nuestro acatamiento de lo estatuido por ideas políticas, para transformarlo y abrirlo a la complicidad consciente de quienes menos provecho sacaron hasta ahora de la vida en comunidad.

Por ello, es una obligación, de quien se precie de contar con un mínimo sentido científico, despojarse de interpretaciones que rayen en lugares comunes y atreverse a entrar en un proceso abierto de re-aprendizaje permanente.

Esta actitud implica, por tanto, no dar nada por sentado, agudizar la perspectiva crítica y hacer un ejercicio intelectual sin prejuicios ni atavismos. Este ensayo tiene la pretensión de hacer honor a esta actitud, en particular, al analizar un tema que pareciera fuera de lugar o, simplemente, un ejercicio del anecdotario histórico: una evaluación de la empresa pública mexicana en el siglo XX.

Hoy en día la vigencia de la intervención estatal es cuestionada desde muchas aristas. Algunas, apegadas a la más pura ortodoxia, consideran al Estado como el ente perturbador del equilibrio económico, de las libertades ciudadanas e inhibidor del potencial económico de los individuos en sociedad. Otras explicaciones aducen que la intervención estatal sucumbió ante la globalización e internacionalización de la economía y de aquellos efectos inherentes, tales como la profundidad de las hipercomunicaciones, la facilidad de los flujos financieros mundiales, la asequibilidad de la tecnología y la preeminencia de la

1. SAVATER, Fernando. "Elegir la política", en: Letras Libres, México, marzo de 2002, P. 99.

multipolaridad.² En esta discusión, por cierto, no están exentas posiciones que ven en estos factores el fin mismo del Estado moderno.

Resulta interesante observar la opinión de Bovero respecto a la globalización:

La globalización de la que todos (demasiados) hablan, no es un fenómeno unitario. En ella podemos distinguir dos dimensiones: la dimensión económica, que a su vez se puede descomponer en numerosos aspectos, y la dimensión informático-telemática. A estas dos dimensiones les debemos agregar y contraponer tanto la globalización jurídica, que corresponde al universalismo de los derechos, como la globalización política, que se refiere a la expansión mundial de la democracia... pero desde septiembre de 2001 estamos enfrentando un nuevo escenario global, otra vez doble, caracterizado por el miedo sin fronteras, y por la guerra sin límites: dos fenómenos que podríamos, por analogía, indicar como globalización psicológica y globalización militar.³

En otro orden, coexisten también apologistas del intervencionismo estatal, quienes encuentran en el Estado el mecanismo que permite regular la voracidad de los apetitos capitalistas, mitigar las fallas estructurales de las economías de mercado, mantener la tasa de ganancia o permitir una mejor distribución de la riqueza y, por ende, paliar los desequilibrios sociales.

Llama la atención que la literatura económica de los años setenta también estaba influenciada por los "dogmas económicos" de los que hablamos al principio, sólo que en esa ocasión era precisamente para defender a capa y espada a la empresa pública. En este sentido, es ilustrativo que para Horacio Flores de la Peña:⁴

... resulta conveniente analizar las razones del tipo económico que han conducido al Estado a crear empresas públicas, proceso que, en forma irreversible, seguirá creciendo

2. Es necesario acotar que la noción de multipolaridad se ve seriamente cuestionada ante sucesos recientes como la guerra contra el terrorismo originada después de los atentados ocurridos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, pues ese episodio refrendó una visible capacidad de los norteamericanos por mantener alienados a sus tradicionales aliados, como a casi todos los países del orbe

3. BOVERO, Michelangelo. "Globalización, democracia, derechos (¿Siete globalizaciones?)", en: *Este País*, Septiembre de 2002, p. 2

4. FLORES de la Peña, Horacio. "Empresa pública y desarrollo", en: *Teoría y Práctica del Desarrollo*, FCE, México, 1976, Cap. VIII, pp. 167-192

en el futuro, a menos que se llegue a una situación política donde se sacrifiquen las formas democráticas de convivencia.

Otra vertiente importante que impide reconocerse por el dogma económico es la heterogeneidad de las modalidades de la empresa pública y de la intervención estatal que, como apunta José Ayala Espino:⁵

La intervención estatal ha sido dinámica y contradictoria, es decir, no ha sido siempre la misma, ni tampoco ha respondido a las mismas necesidades ni perseguido los mismos fines.

La discusión sobre la empresa pública mexicana se ubica en este espectro de definiciones y cargas ideológicas. Buena parte de las interpretaciones concluyen que esta discusión está francamente agotada. Sin embargo, el análisis e interpretación del sector paraestatal suele ser sesgado y con una clara tendencia a olvidar ese capítulo de la historia económica contemporánea de México.

Resulta pertinente entonces reflexionar en torno a la utilidad para la economía mexicana del tercer milenio de este instrumento de política económica; sobre los logros y beneficios que la empresa pública ha arrojado a nuestro desarrollo social y económico; sobre los factores del descrédito hacia la empresa pública nacional; en torno a la validez de la apreciación generalizada de que la acción empresarial del Estado genera siempre ineficiencia y corrupción. Si la empresa pública tiene tan bajos índices de popularidad ¿por qué, aún con la llegada de un régimen pro empresarial al gobierno federal, persisten las empresas públicas, y más aún, se crean nuevas, como el caso de la reciente nacionalización de los ingenios azucareros?⁶ ¿Es necesario replantear este instrumento para corregir los fallos del mercado?

5. AYALA Espino, José. Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. UNAM-FE, México, 2001, P. 11.
6. Septiembre de 2001.

Aunque el alcance de este ensayo no busca responder todas estas inquietudes, sí pretende adentrarse en evaluar la eficacia de la empresa pública en México. En este sentido, se plantea los siguientes objetivos:

- Estudiar las diferentes interpretaciones teóricas sobre la empresa pública;
- analizar el desarrollo histórico de la empresa pública mexicana;
- discutir la aplicabilidad de la empresa pública para corregir algunos desajustes del mercado; y
- proponer criterios para la utilización de la empresa pública en el contexto económico y político actual.

Uno de los ejes fundamentales de este ensayo será considerar a la empresa pública como un instrumento, tal como lo apunta Víctor Barrueto, ex vicepresidente del Partido por la Democracia de Chile:

...el debate dogmático entre Estado *versus* privados [sic] no tiene sentido; como las empresas públicas son instrumentos y no fines, lo que sí vale la pena discutir es cómo creamos condiciones favorables para que puedan desarrollarse y cumplir plenamente sus objetivos.⁷

Si bien es cierto que sería inconsistente proponer el resurgimiento de una política intervencionista y estatizadora, bien vale la pena explorar qué fue en realidad lo que falló con este tipo de estrategias, si fue el instrumento en sí, o quizá, una aplicación deformada del mismo.

7. BARRUETO, Víctor. "Chile: ¿Modernización o Privatización?", en: *Perfiles Liberales*, edición 47, Colombia, mayo / junio 1996, P. 33.

1. Escuelas económicas sobre la intervención estatal.

Los esquemas aplicados en la instrumentación de empresas públicas no siempre son fieles a cuerpos teóricos enteramente definidos, ya que con frecuencia se observa que este tipo de instrumentos responden más a la necesidad de satisfacer problemáticas coyunturales, seguir inercias o apegarse a alguna moda.

Sin embargo, no se puede obviar que la discusión sobre la empresa pública está estrechamente vinculada con las distintas concepciones que sostienen las escuelas económicas sobre el papel que debe jugar el Estado en la economía. Por eso es importante ubicar, como marco general, las principales corrientes del pensamiento económico y observar cómo se inserta la empresa pública en esas concepciones.

En este capítulo no se profundizará en la discusión teórica sobre la empresa pública, ya que ésta se intentará en el siguiente apartado, sino que se planteará un aproximación al papel del Estado en la economía desde las ópticas más representativas, contrastantes y significantes en el comportamiento histórico de la empresa pública mexicana.

Carlos Tello⁸ realiza una interesante descripción de los contrastes existentes en el pensamiento económico sobre el papel económico del Estado, y observa que:

En un extremo están quienes pugnan por la tesis del Estado mínimo argumentando a partir del mito de que la propiedad privada no sólo estimula y propicia la iniciativa y creatividad individual, sino que favorece la vida democrática y las libertades políticas. Se olvidan, quienes así piensan, que la democracia y la ampliación de las libertades políticas e, incluso, la propia creatividad de las personas han resultado de los esfuerzos de la sociedad para fijar límites al imperio de la propiedad privada. Este antigobiernismo impúdico, como acertadamente lo llamó Carlos Pereyra, demagógicamente aprovecha el desprestigio del

8. TELLO Macías, Carlos. *La participación del Estado y la empresa pública en la economía mexicana*. En: CERVANTES Delgado, Alejandro (Coord.), *La empresa pública en la modernización económica de México*, Diana, México, 1988, P. 37.

autoritarismo estatal y los excesos del estatismo para defender los privilegios de los dueños del capital. En otro extremo, están quienes todavía argumentan que la estatización de la economía es condición suficiente para ampliar la vida democrática del país y garantizar el uso eficaz y eficiente de los recursos.

Sin entrar en calificar los modelos económicos, es necesario repasar brevemente los principales planteamientos de éstos. Para ello, se ubican a continuación tres corrientes: el pensamiento neoclásico, la explicación globalista y la crítica marxista.

1.1. Pensamiento neoclásico

El pensamiento neoclásico⁹ basa su análisis económico en las aportaciones de Léon Walras y Vilfredo Pareto. En esta explicación, los agentes económicos buscan por un lado maximizar su utilidad marginal como consumidores y por el otro su beneficio como productores.

Esta perspectiva supone que la economía tiende a una situación óptima, que es aquella en la cual la repartición de los recursos escasos es tal que ningún individuo puede aumentar su bienestar sin que al mismo tiempo se aminore el de otro. Esta situación también se conoce como *eficiencia en el sentido de Pareto*, o bien como *primer teorema fundamental de la economía del bienestar*.¹⁰

La realización del óptimo descansa en las siguientes condiciones: primero, la igualdad de la productividad marginal de cada factor en todos sus empleos; segundo, la igualdad de utilidades marginales correspondientes a los diversos bienes para cada consumidor; y, tercero, la igualdad entre la utilidad marginal, el costo marginal y el precio de cada bien.

9. ANDRADE Berzaba, Andrés. "Origen y naturaleza de las empresas públicas". En: "El Estado como empresario", Revista de Política y Administración No. 4, México, enero - abril 1976, P. 7.
10. STIGLITZ, Joseph E. La Economía del Sector Público, 2ª. Edición, Antoni Bosh Editor, España, 1988, P. 65.

El óptimo paretiano conduce a la eficiencia de la economía, y alienta que sea el mecanismo del mercado quien se encargue de la asignación óptima de los recursos, pues será a través de la competencia como los individuos podrán decidir qué consumir para obtener un "beneficio marginal del consumo de una unidad adicional y el coste marginal de comprarla, que es exactamente el precio que tienen que pagar; y las empresas, cuando deciden qué cantidad deben vender de un bien, igualan el precio que cobran y el coste marginal de producir una unidad adicional. Por lo tanto se igualan los beneficios marginales de consumir una unidad adicional y sus costes marginales"¹¹, relegando de esta forma cualquier pretensión del Estado por planificar centralmente las decisiones económicas.

Sin embargo, aún cuando las explicaciones neoclásicas descansan en la eficiencia económica del mercado, identifican que la llamada "mano invisible" puede presentar deficiencias, para lo cual se han desarrollado una serie de instrumentales que justifican la intervención del Estado para algunos casos particulares. Stiglitz expone la teoría de los fallos del mercado, la cual ofrece las siguientes explicaciones: fallos de la competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallos de información y, finalmente, el paro, la inflación y el desequilibrio.

Conviene ahora resumir brevemente aquellos fallos que resultan de interés para comprender la utilización de la empresa pública para paliar los efectos de estos fallos.

- 1. Fallos de la competencia.** Este fallo se produce cuando la estructura económica presenta empresas que dominan una gran parte del mercado (empresas monopolistas), lo que se traduce en una competencia débil o inexistente. Para ello debe cumplirse alguna de las siguientes condiciones: que las empresas monopólicas impidan el acceso de nuevas empresas al mercado; que la especialización del mercado genere que no existan bienes sustitutos

11. STIGLITZ, Joseph E. *Op Cit.*, P. 68.

capaces de obligar a las empresas a actuar de forma competitiva; que los costos para entrar al mercado sean altamente restrictivos de tal modo que se requieran grandes inversiones para participar en él o, finalmente, que existan barreras legales (patentes o concesiones) que impidan a otras empresas incursionar en el mercado. El resultado de la existencia de una estructura de mercado monopólica es que, si no se regulan, las empresas tenderán a restringir la producción para elevar el precio, obteniendo ganancias superiores a su ingreso marginal.

2. **Bienes públicos.** Se distinguen los llamados "puros", que son aquellos que no cuesta nada que otra persona pueda disfrutarlos y que es difícil limitar o impedir que se disfrute este bien. Ya que los bienes públicos tienen un costo marginal nulo, los mercados no tienen incentivos para proporcionar este tipo de bienes, o no lo hacen en la cantidad suficiente para satisfacer la demanda de éstos.
3. **Externalidades.** Las externalidades explican muchas de las formas aparentemente irracionales del comportamiento del sistema económico. La actividad económica no sólo produce beneficios (externalidades positivas) y costos (externalidades negativas) al individuo o grupo que la realiza sino que también al resto de la comunidad, o grupos de ésta.

Las externalidades se pueden ocasionar por: a) preferencia por métodos de producción de capital intensivo en vez de métodos intensivos de trabajo, b) inversión insuficiente en el desarrollo de infraestructura y equipamiento social, c) inversión insuficiente en la investigación e innovación, d) inversión en actividades especulativas más que en actividades de producción, e) concentración de la actividad industrial en unas pocas grandes ciudades, o zonas, en vez de una distribución equilibrada sobre el conjunto del país, f) esfuerzo mínimo en conservación de recursos naturales y del medio ambiente,

g) inversión de beneficios en el exterior, en países industrializados y no en el interior.¹²

4. **Mercados incompletos.** Se habla de mercados incompletos cuando los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el costo de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar.
5. **Fallos de información.** Se puede justificar la intervención del Estado en la economía cuando los consumidores tienen información incompleta, como en el caso del contenido nutricional de los productos que adquieren, o las advertencias de posibles consecuencias de su uso, y más aún si se considera este tipo de información como un bien público, en cuyo caso el transmitirla a una persona adicional no implica elevar los costos de la información.
6. **El paro, la inflación y el desequilibrio.** Ante la tendencia global de las economías a presentar una utilización poco óptima de sus recursos (trabajo, recursos naturales, capital, etc.) o, en términos keynesianos, sin pleno empleo, algunas posturas económicas sostienen que es factible disminuir el paro con la intervención directa del Estado en la economía para incrementar la demanda agregada, ya sea a través del gasto público o la disminución de impuestos, lo cual incrementaría el consumo privado, o bien, con el fomento a la inversión.

Una última justificación de la participación del Estado en la economía que propone Stiglitz se deriva del

...hecho de que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto no nos dice nada sobre la distribución de la renta; los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual y dejar a algunas personas unos recursos insuficientes para vivir. Una

12. CUERVO, Álvaro y Wilson PERES. *Hacia una teoría de la empresa de propiedad estatal*. Ponencia presentada en la IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, México, noviembre de 1978, P.17.

de las actividades más importantes del Estado es redistribuir la renta, y ése es el propósito expreso de los distintos programas sociales de transferencias.¹³

Regresando a los extremos que describe Tello páginas arriba, y en esa marcada tendencia a reproducir visiones dogmáticas, resulta ilustrativa la concepción del analista costarricense Rigoberto Stewart:

El corolario es: ¡cuanto más hace el Estado, más contribuye a la pobreza y desventura de la sociedad! ¿Cómo corregir, entonces, las fallas del mercado? A raíz de los avances tecnológicos, los monopolios naturales prácticamente ya no existen; las externalidades se solucionan con una adecuada asignación de los derechos a la propiedad (incluyendo los derechos naturales del hombre), y los bienes públicos, casi extinguidos, pueden ser provistos por la empresa privada y por organizaciones privadas sin fines de lucro. En todo caso, es infinitamente mejor vivir con las fallas del mercado que con las del Estado.¹⁴

1.2. Explicación globalista o economía pública¹⁵

Esta concepción pone un énfasis especial en el análisis sobre los fenómenos de crecimiento y los de organización del Estado y de la economía, ausentes de las teorías del equilibrio general y del óptimo paretiano. Concibe al Estado como un agente autónomo, distinto a los individuos, pero también de los grupos y, por lo tanto, su comportamiento debe ser objeto de análisis específico.

La economía pública es una respuesta a las explicaciones tradicionales de la intervención del Estado en la economía, que se constreñía al estudio de las finanzas públicas, las teorías del gasto y del ingreso. Surge, entonces, como consecuencia de la mayor relevancia del gobierno en la economía y de la carencia de formulaciones teóricas suficientes para esta dinámica.

13. STIGLITZ, Joseph E. *Op Cit.*, P. 84.

14. STEWART, Rigoberto. "¿Para qué Estado, si existe el mercado?", en: *Perfiles Liberales*, edición 60, México, julio de 1998, P. 54.

15. ANDRADE Berzaba, Andrés. *Op Cit.*, Pp. 4 - 15.

La economía pública estudia las relaciones entre las políticas de gasto y de ingreso; las políticas de estabilización; el cambio estructural inducido por la política pública; los procesos políticos que acompañan la toma de decisiones en el ámbito público y la participación de los agentes económicos y sus organizaciones sociales, políticas y corporativas.¹⁶

De la importancia económica del agente "Estado" y de la especificidad de su comportamiento surge la noción de "economía pública". El concepto de "sector paraestatal" implica entonces que le sean aplicados los instrumentos de análisis usados por la economía privada. Pero el Estado no busca el valor de cambio; las relaciones que mantiene con los individuos no son relaciones de cambio, sino que se dan por la vía de impuestos y de servicios públicos, y el ajuste es realizado por la posibilidad de empleo de la coerción.

La economía pública se nutre de tres ramas principales de la economía: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas. La primera, aportó la noción de que la intervención del Estado podría no ser óptima en el sentido de Pareto, pero sí superiores a las de los mercados competitivos, así como la idea que el Estado puede fallar porque enfrenta problemas de información y del conocimiento de las preferencias de los agentes económicos. La contribución de la elección pública radica en el estudio de los procesos decisionales de los agentes, incluido el Estado, entre ellos la llamada teoría de las votaciones. Finalmente, la teoría de las finanzas públicas imprimió una metodología instrumental más desarrollada, aplicando la econometría y las series de tiempo en el análisis de las relaciones entre el gasto público, los impuestos y el crecimiento de la economía.

Si el Estado produce, lo hace en función de la comunidad, buscando maximizar la utilidad social. Esta concepción propone una visión dualista de la realidad

16. AYALA Espino, José. Mercado, elección pública e Instituciones. Una visión de las teorías modernas del Estado. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, P. 61.

económico-social, haciendo coexistir dos tipos de finalidad: una de ellas es la búsqueda de los intereses privados por los agentes económicos, actuando como grupos, y la otra es la búsqueda del interés público definido por el Estado, en virtud del criterio que le son propios.

1.3. Perspectiva marxista

En el caso particular de esta concepción, se distingue de otras aproximaciones por concebirse, según algunos autores¹⁷, como una anti-teoría dirigida contra la sociedad burguesa y contra el Estado, pero su acercamiento a la administración pública obedece a que este instrumento del Estado intenta resolver, normalmente de forma pacífica, las contradicciones generadas por la lucha de clases.

De esta forma, la política juega cada vez más un papel importante para la "opresión de la clase obrera", pero el capitalismo sigue siendo, en esencia, un sistema de explotación de una clase por otra, y esta explotación tiene su centro en el proceso inmediato de producción dentro de la fábrica. Este proceso está rodeado cada vez más de aparatos e instituciones que tratan de asegurar las precondiciones sin las cuales no podría continuar.

El enfoque marxista sostiene entonces que las medidas administrativas son una respuesta a las luchas, una respuesta al desorden: su objetivo es contener las luchas, mantener el orden. La administración pública parte del problema de cómo mantener el orden.¹⁸

La administración pública, dice Holloway, puede ser vista como un proceso de conversión, un proceso que convierte la lucha de clases en "demandas de ciudadanos", por lo que debe estudiarse cómo se da este proceso, cómo es que las rutinas de la administración diluyen, fragmentan y redefinen la lucha de clases

17. HOLLOWAY, John, *Fundamentos teóricos para una crítica marxista a la administración pública*. Ediciones INAP, serie V: Teoría de la administración pública No. 2, México, 1982, P. 13.

18. *Ibidem.*, p. 19.

y qué estrategias pueden ser desarrolladas para evitar ese impacto redefinitorio de la intervención administrativa.

Teniendo en cuenta la explicación de la tendencia decreciente de la cuota de ganancia, que se deriva de la expulsión de "trabajo vivo" del proceso de producción ocasionada por el desarrollo de formas intensivas de uso de capital, permitidas por los avances científico-técnicos, la concepción marxista sostiene que el Estado asume una mayor responsabilidad para mitigar los efectos de las crisis o mejorar la posición competitiva del capital nacional frente al mercado mundial; en asegurar la reproducción de una fuerza de trabajo calificada y, en general, en paliar las consecuencias negativas del desarrollo capitalista. Aunque esta intervención no llega a alterar la forma misma de producción capitalista, sí ocasiona un mayor acercamiento del Estado con los capitalistas individuales y con los grandes monopolios, con la intención de contribuir a igualar tendencialmente la cuota de ganancia, sin negar la competencia.

La intervención del Estado en la economía, dice Holloway,

no hace que el capital se encuentre mejor organizado (como suponen algunas teorías), más capaz de planificar; no reemplaza la anarquía capitalista, sólo garantiza que esta anarquía se reproduzca cada vez más al interior del aparato del Estado.¹⁹

19 *Idem.*, P. 49.

2. La empresa pública. Un acercamiento teórico.

En una primera aproximación al concepto de empresa pública, la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) ofrece una visión un tanto formalista de éstas, limitándose a señalar que "las empresas públicas son aquellas que, como las comerciales, producen bienes y servicios con objeto de venderlos a un precio que debe cubrir aproximadamente su costo, pero que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control".²⁰

Resulta útil para la mejor comprensión de qué es una empresa pública referirse a la clasificación que ofrece Álvaro Cuervo, quien encuentra que pueden asumir diferentes modalidades, tales como:

1. **Empresas públicas:** Aquellas que producen bienes y servicios para el mercado, y cuyo beneficiario principal es su propietario, bien a través de la apropiación del excedente generado por la empresa o de la posibilidad que esta brinda para realizar la política económica.
2. **Empresas públicas sociales:** Aquellas cuyos beneficiarios son sus propios miembros. Creadas o estatizadas fundamentalmente para mantener una fuente de empleo o para brindar un servicio cuyos principales consumidores son los integrantes de la organización.
3. **Empresas públicas comunitarias:** Aquellas empresas cuyos principales beneficiarios son sus clientes o los utilizadores de los bienes y servicios que constituyen su actividad principal.
4. **Empresas de servicios públicos:** Aquellas empresas cuyo principal beneficiario es la comunidad en general. Tienen las características de producir bienes indivisibles, en las que se encuentra la dificultad o imposibilidad, por

20. Les Entreprises Publiques dans la CCE, CEEP. Paris, Danuod, 1967, P. 12.

costos de información, de delimitar la apropiación de excedente de cada utilizador.²¹

En términos generales, el concepto que se adoptará para los propósitos de este ensayo, se entenderá por empresa pública a una organización cuyo capital es de propiedad gubernamental (sea el gobierno federal, estatal o locales, u otras empresas públicas) en una proporción variable; que está bajo el control de las autoridades de las agencias del Estado y que ese control incluye, al menos, el derecho de designar a sus mandos superiores y a formular las decisiones críticas de política; que es establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, que puede ser multidimensional en carácter; que consecuentemente está ubicada bajo un sistema de responsabilidad pública; que realiza a actividades similares a las de tipo empresarial; que implica las ideas básicas de inversión y de rendimiento o rentabilidad (tanto social como comercial).

Conviene citar la referencia que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que, como es comprensible, atiende más al ámbito meramente administrativo y no pretende aportar una definición concluyente para el análisis económico, pues, como apunta Miguel Acosta Romero, "debe separarse el concepto económico del concepto jurídico de empresa [paraestatal], pues hay una diferencia profunda entre ambos conceptos y no se ha ensayado jurídicamente un estudio más a fondo sobre esta noción...".²²

Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

21. ALVARO, Cuervo y PERES, Wilson. *Op. Cit.*, P. 4.

22. ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, Décimo cuarta edición actualizada, México, 1999, P. 529.

- II. Las sociedades de otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a. Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, consideradas conjunta o separadamente, aporten o sea propietario de más del 50% del capital social;
 - b. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
 - c. Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala:

Artículo 2. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- III. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas prioritarias;
- IV. La prestación de un servicio público o social; o
- V. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Artículo 28. Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Francisco Ruiz Massieu, basado en la interpretación jurídica de la empresa paraestatal, aclara que la

... empresa pública es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se 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. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capacidad por razones de interés público, social o general.²³

Sin embargo, es posible distinguir que la concepción de empresa pública adopta una forma singular conforme a la aproximación teórica que se utilice, por eso, es conveniente observar la posición que los diferentes modelos económicos ofrecen, en congruencia con la descripción del apartado anterior.

2.1. La empresa pública en el pensamiento neoclásico

En esta perspectiva²⁴ las empresas públicas se explican por la existencia de ciertos bienes o condiciones técnicas que impiden a una empresa regida por la óptica privada alcanzar las condiciones de equilibrio individual, consistentes con las condiciones necesarias para que la economía se encuentre en un punto que podamos denominar óptimo de Pareto, que como se vio páginas atrás, se resume como la existencia de bienes públicos y la presencia de monopolios naturales.

En cuanto a los primeros, esta categoría de bienes será proporcionada por cuenta del Estado y financiada colectivamente, puesto que no es posible aplicarles el "principio de exclusión" que regula el consumo de bienes divisibles. En cuanto al "monopolio natural" se justifica la existencia de un área paraestatal percibiendo un precio por los bienes o servicios ofrecidos en función de ciertas características propias a los sectores de actividad, que al realizarse por empresas privadas reciben un beneficio máximo, aplicando un precio superior a su costo marginal, lo que hace imposible la realización de un óptimo paretiano. La realización de un óptimo requiere por lo tanto de la intervención de la colectividad, mediante la acción del Estado, que está encargado de asegurar la prosecución del interés

23. RUIZ MASSIEU, José Francisco. *La Empresa Pública. Un estudio de derecho sobre México*. México, Ed. INAP, 1980, p. 20.

24. ALVARO, Cuervo y PERES, Wilson. *Op. Cit.*, P. 7.

general todas las veces que el individuo no pueda hacer concordar la búsqueda de su beneficio máximo con la del bienestar colectivo.

La problemática de la perspectiva neoclásica, dice Cuervo, está por lo tanto centrada sobre dos cuestiones esenciales: en primer lugar, la delimitación del área paraestatal y, en segundo, la búsqueda de un sistema de precios que asegure la realización del óptimo.

Dado que las teorías del equilibrio y del óptimo son estáticas, Maurice Allais²⁵ plantea el problema de las condiciones de producción, distinguiendo entre "sector diferenciado" y "sector no diferenciado". El primero, comprende el conjunto de industrias donde la técnica óptima de producción implica la yuxtaposición de empresas idénticas: la libre elección de los individuos y la libre competencia de las empresas aseguran aquí normalmente la realización de un óptimo. El sector no diferenciado agrupa las industrias para las cuales la técnica óptima de producción debe ser puesta en marcha por una empresa única, por lo que es necesario, para que el rendimiento social máximo pueda ser alcanzado, que estas empresas sean propiedad estatal. El ámbito de acción del área paraestatal de producción es, por lo tanto, la del "sector no diferenciado" en el cual las condiciones técnicas exigen la existencia de una empresa en situación de monopolio.

En este enfoque, las empresas públicas deben establecer precios iguales a sus costos marginales, por lo que escaparía de esta lógica la imposición de otro tipo de tarifas, ya que no satisfacen las condiciones de rendimiento social máximo. De esta forma se explica la importancia de las empresas públicas en las industrias intensivas en capital, donde se requiere adelantar cantidades significativas de recursos y los tiempos de maduración de la inversión suelen ser muy extendidos.

Otra justificante para la acción empresaria del Estado en la economía es para paliar los efectos de las externalidades que, entre otras soluciones, contempla la

actuación de las empresas públicas en un contexto de descentralización y democratización que implique la participación de los afectados.

Este último punto implica la utilización de la teoría de juegos, como indicadora de las razones que hacen ver la función de la empresa pública como posibilitadora de una solución óptima. "La moderna teoría de los juegos es una amplia y valiente exploración de los medios para extender el concepto de conducta racional a situaciones que implican lucha, adivinación y negociación".²⁶

La solución o salida de un juego es óptima cuando todos los participantes cooperan y coordinan sus actividades de tal forma que se logra el rendimiento máximo posible del sistema económico. Otra alternativa es el equilibrio no cooperativo, donde cada participante trata de maximizar su propia tasa de beneficio, bajo el supuesto de que todos los otros continúan haciendo lo mejor desde su propio punto de vista. Lo que conduce a considerar juegos cooperativos y no cooperativos de suma no cero. De esta forma, se considera a la empresa pública como un componente de un juego de equilibrio cooperativo en la búsqueda de una solución óptima.

2.2. Explicación globalista de la existencia de empresas públicas

Las causas de la aparición de las empresas públicas en las economías modernas está ligada a la creciente intervención del Estado, de la que la apropiación pública no es sino una de las formas que reviste. El problema fundamental es, entonces, el intervencionismo estatal, del que es necesario explicar los fundamentos, en referencia al funcionamiento de la economía.

25. ALLAIS, Maurice. *La Gestion des Howlières Nationales et la Theoric Economique*. Paris, Imprimerie Nationale, 1952. p.

285. Citado por ANDRADE Berzaba, *Op. Cit.*, P. 8.

26. ALVARO, Curevo. *Op Cit.*, P. 19.

Esta explicación no brinda una "teoría general de la necesidad de la acción económica del Estado". No existen, a diferencia de la teoría neoclásica, bienes o servicios cuya producción deba recaer en el Estado. Es público lo que el Estado decide tomar a su cargo, y las razones dadas a la extensión de su actividad productiva depende del momento, y están muy ligadas a las circunstancias en las cuales las diferentes empresas públicas son constituidas.

Para M. Houssiaux²⁷ "El sector de las empresas públicas está constituido por el conjunto de las unidades de producción que reciben la función instrumental por parte del poder público, sea al momento de su constitución, sea al cabo de los años y de acuerdo con las circunstancias".

Por su parte, M. F. Perroux²⁸ identifica tres motivos para el establecimiento de empresas públicas: 1. La posibilidad de realizar nuevas combinaciones que son compatibles con la lógica de la rentabilidad capitalista puesto que entrañan un riesgo demasiado elevado para el empresario privado; 2. la necesidad de realizar, en el interior de una industria, la coordinación que no es posible esperar de las firmas privadas, o que son efectuadas por estas firmas en detrimento de las ventajas colectivas; 3. la realización de coordinación interindustrial.

2.3. Concepción marxista del origen de las empresas públicas

Desde la óptica marxista, las empresas públicas surgen, en economías mixtas o de mercado, como un instrumento apto para mantener la tasa de ganancia de un sector de la economía frente a la tendencia decreciente de la misma como consecuencia de la dependencia que tiene ante la evolución de la composición orgánica del capital.²⁹

27. HOSSIAUX, J. R. *Economie Publique*, CNRS, Colloques Internationaux, Biarritz, 1996, P. 26. Citado por ANDRADE Berzaba, *Op. Cit.*, P. 7.

28. Citado por ANDRADE Berzaba, *Op. Cit.*, P. 8.

29. ANDRADE Berzaba, *Andrés. Op. Cit.*, P. 12.

Una forma esencial de desvalorización de una parte del capital total está constituida por el financiamiento público de la producción, hecho posible por la transformación del papel del Estado que se convierte en agente del proceso de acumulación. Es aquí donde se insertan las empresas públicas: el Estado se vuelve el propietario de una parte del capital total de la economía, representado por las empresas públicas. Lejos de exigir el beneficio correspondiente a su importancia, esta fracción del capital es afectada de una desvalorización más o menos permanente y grande.

Estas empresas pueden operar con una valorización reducida de su capital (débil rentabilidad), nula (gestión equilibrada) o bien negativa (gestión deficitaria), lo cual permite el crecimiento del beneficio de las otras fracciones del capital total, puesto que el capital así desvalorizado participa a la producción de plusvalía sin retenerla para él mismo.

La intervención del Estado y la propiedad pública se explican por la dificultad de valorizar los capitales en sectores fundamentales del funcionamiento de otras ramas, y porque esta puesta en valor, por la monopolización, lesiona los intereses de otros sectores también monopolísticos.

Dado que la inversión pública no requiere ni las garantías ni la misma tasa de beneficio que la inversión privada, hace que esta última pueda concentrarse en sectores más ligados al consumo y los que, en un periodo menor, garantiza una mayor rentabilidad. Como las empresas públicas no retienen la plusvalía creada por los trabajadores que emplean, ésta se transfiere, mediante las ventas o servicios que proporcionan, hacia las empresas privadas, a través de los precios y tarifas que fijan las empresas públicas.

La existencia de empresas públicas es, para el análisis marxista, un fenómeno que corresponde a un cierto nivel de la contradicción entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas: éstas se han desarrollado a tal punto que las

relaciones de producción capitalistas tienden a paralizar su ulterior crecimiento. Pero, nacidas de la contradicción, son un elemento de racionalización del sistema.

Aguilar³⁰ concluye en que las empresas estatales no son estrictamente "públicas", no capitalistas, sino que en último término sirven no al pueblo sino a la clase dominante.

Las empresas estatales no representan los intereses generales de la sociedad sino los intereses generales de la clase dominante, o sea la burguesía, y a menudo, sobre todo, el interés particular de la fracción hegemónica, es decir, del capital monopolista.

30. AGUILAR, M., Alonso. *"Problemas del capitalismo mexicano"*. En: *Estrategia (Revista de análisis político)*, No. 14, México, marzo - abril 1977, P. 47.

3. Evolución histórica de la empresa pública en México.

Uno de los economistas mexicanos que ha estudiado con mayor detenimiento y objetividad las particularidades de la actividad económica del Estado es José Ayala Espino³¹ quien, con especial énfasis, ha descrito y revalorado la evolución de la empresa pública del país, evaluando este instrumento como parte integral de la economía —tanto pública como privada— y no sólo a la luz de las corrientes de pensamiento imperantes en cada época. Evidentemente la evolución de la empresa pública no puede ni está desligada del desarrollo de la acción económica del Estado, ni de la economía en general, por lo que también resulta pertinente la periodización que propone Ayala para observar la evolución del sector paraestatal³¹. En ese sentido, a continuación se revisará, principalmente, la aportación de este autor en el tema que nos concierne.

3.1. Periodo 1940 – 1954

En esta fase inicia una nueva estrategia de desarrollo nacional orientada hacia la modernización y expansión industrial, lo que exigió del Estado una actividad económica comprometida en emprender la producción de bienes indispensables, proceso que explica la creación, expansión y diversificación de las empresas públicas.

El número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal e instituciones financieras públicas pasó de 29 en 1940 a 123 en 1954. La inversión de las empresas públicas creció a una tasa media anual de 10%, elevando su participación en la inversión pública de 33% en 1940 a 54% en 1954. La actividad estatal se orientó a complementar y estimular a la inversión privada; por su parte, las empresas públicas se orientaron a resolver problemas coyunturales, lo cual hizo cada vez más heterogéneo y complejo al sector paraestatal, y por tanto dificultó su coordinación y control.³²

31. AYALA Espino, José. *Estado y Desarrollo, Op. Cit.*, P. 274 ss.

32. *Idem.*, P. 274-275.

Uno de los mecanismos más socorridos por el Estado mexicano para impactar en la economía, particularmente en el sector privado, fue la política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público, generando insumos básicos a precios reducidos, que contribuyeron a elevar la rentabilidad de las inversiones privadas al no ejercer presiones adicionales a la estructura de costos. Sin embargo,

... sostener esta política de precios en una época de inflación condujo a la reducción de la capacidad financiera de las empresas públicas, que tuvieron que recurrir crecientemente a los recursos del gobierno federal para asegurar la continuidad de sus operaciones y expansión al ritmo que el crecimiento económico exigía. Las transferencias y subsidios que en 1942 representaban 13.3% del gasto público total, para 1954 llegaron a significar 19.5%³³

Como se aprecia, la inversión pública de la industria paraestatal fue una fuerte palanca para impulsar la capacidad productiva de las empresas privadas al suministrar insumos esenciales para el desarrollo industrial, como electricidad, petróleo y derivados, así como de minería, siderurgia, agroindustriales, equipo de transporte, química, etc.

Con la intervención del Estado en estas actividades se crearon las bases para un desarrollo equilibrado, armónico e independiente, incorporando, de paso, la premisa nacionalista del desarrollo y desplazando, en lo posible, al capital extranjero del control de la producción de insumos, sin los cuales el proceso de industrialización que iniciaba entonces no habría podido desarrollarse, o bien habría dependido de las decisiones de inversión de empresas internacionales. Por otro lado, el sector público procuró iniciar la sustitución de importaciones de otros insumos básicos para el desarrollo industrial y agrícola del país.

33. *Idem*

3.2. Periodo 1954 – 1970

Con el auge económico que se originó después de la Segunda Guerra Mundial

la respuesta de la empresa privada no correspondió ni en cantidad ni en calidad al esfuerzo estatal, que particularmente se concentró en las ramas de la economía que llegaron a constituir el "núcleo" de la industria paraestatal. La inversión del sector privado tuvo un incremento promedio anual moderado y se orientó principalmente a las ramas productivas con menores riesgos y mayores perspectivas de rentabilidad. De tal modo, sobre el Estado recayó la responsabilidad de haber sostenido el crecimiento industrial, y gracias a ello, al producto en su conjunto³⁴.

Ayala describe que en este periodo ya se consideraba a la empresa pública como un instrumento de política económica de primer orden, que desempeñó un papel relevante para enfrentar los problemas básicos de la economía mexicana, entre los que destacaban: "la amenaza de estancamiento productivo y la inestabilidad financiera; el agotamiento de la sustitución fácil de importaciones; la progresiva presencia del capital extranjero y la acumulación de rezagos en materia de bienestar social". Además, fue un poderoso instrumento en los programas de inversión pública.

Dado que es en esta época cuando se consolidan las simientes del desarrollo industrial mexicano, no es casual que la empresa pública tenga un enfoque especial en desarrollar estas actividades, ocupando este tipo de empresas la tercera parte de las entidades creadas, pero también el Estado intervino directamente impulsando la industrialización con la producción de insumos básicos.

Entre 1965 y 1970 los ingresos del sector público central se compusieron en 57.5% en promedio por la participación de empresas y organismos públicos, lo cual se explica por la capacidad de autofinanciamiento que tenían las empresas

34. *Idem.*, P. 361.

públicas, sobre todo a principios del periodo y posteriormente, por la posibilidad de allegarse recursos financieros del exterior y por las transferencias que recibieron del gobierno federal.

Aunque la aportación del Estado en la economía creció significativamente, los recursos generados con este instrumento resultaron a la postre insuficientes para las necesidades económicas y sociales presentándose un rezago importante. "La atención y apoyo a las actividades económicas prioritarias fue desigual, además de que en ciertos años competían entre sí frente a momentos de inversión insuficientes".³⁵

Ayala ubica dos vertientes hacia los cuales se orientó la presencia estatal en este periodo: La primera correspondió a un apoyo explícito y amplio al desarrollo de la industria garantizando el abasto de insumos intermedios estratégicos baratos, infraestructura y servicios básicos, protección industrial, estímulos fiscales, que dada su laxitud se convirtieron en apoyo indiscriminado y poco selectivo que no tuvo capacidad suficiente para inducir una industrialización más integrada nacionalmente.

La otra vertiente consistió en que dentro del propio sector público no todos los organismos creados a lo largo del periodo respondieron a criterios claros de planeación y concertación, y que en no pocos casos obedecieron a razones coyunturales, no siempre justificables, dando como resultado un sector público con menor capacidad de inducción del crecimiento económico.

Otro rasgo característico de las empresas públicas fue la creciente pérdida de autonomía administrativa, pues respondían a los lineamientos de la política económica más que a criterios de productividad y orden administrativo, lo cual derivó, con las excesivas transferencias de recursos al resto de la economía, a través de la política de precios, que se inhibiera su propia capacidad para ampliar

35 *Idem.*, P. 371.

o mantener su planta productiva, y extinguió "las posibilidades de que el país contara con un sector de empresas públicas con un perfil más integrado internamente"³⁶.

3.3. Periodo 1970 – 1982

Durante el llamado desarrollo estabilizador la política de empresa pública se enfocó a la promoción y complementariedad con el sector privado. En los años setenta se mantuvo esa política, aunque también se amplió para estimular el desarrollo, reducir riesgos y asegurar ganancias adecuadas a la inversión privada. En particular, se procuró una política de diversificación y ampliación del sector público a través de distintos medios, entre ellos las empresas públicas que se multiplicaron en número, aunque siguieron concentrando su mayor influencia en las áreas y objetivos ya tradicionales: sustitución de importaciones en ramas complejas, riesgosas y de larga maduración, incorporación de progreso técnico, y la participación en ramas para regular y garantizar producción y mercados.

La política de empresa pública a lo largo del periodo se preocupó, dice Ayala, por redoblar esfuerzos en áreas rezagadas y que obstaculizaban la continuidad de la expansión del sistema, principalmente en las siguientes:

- a) retrasos en la producción de algunas ramas clave de la economía; b) el agudo deterioro del sector agrícola; c) el progresivo debilitamiento de la inversión privada, particularmente en las ramas productoras de bienes, salario e intermedios, y d) un rezago acumulado en la oferta de servicios públicos y bienestar social³⁷.

A partir de los años setenta las empresas públicas amplían su influencia y, aunque mantienen, a lo largo del periodo, una participación promedio de aproximadamente

36. *Idem.* P. 362.

37. *Idem.* P. 427.

50% en el gasto público total, en comparación con el comportamiento del sector privado presentan mayor dinamismo.

Con el argumento de promover el crecimiento sin presiones inflacionarias y apoyar la industrialización a través de la producción de insumos intermedios, se mantuvo la política de precios que, como ya se veía desde la década de los sesenta, minó las finanzas públicas y las del propio sector paraestatal, limitando sus posibilidades de integración y expansión. Por su parte, la política de precios congelados sólo alcanzó parcialmente sus propósitos originales, pues el sector privado no respondió a ese estímulo y en cambio las presiones inflacionarias fueron crecientes.³⁸

Como consecuencia lógica a esta política, el sector paraestatal perdió capacidad de autofinanciamiento en el periodo. La obstinación en la política de precios y tarifas se mantuvo no obstante en los más altos niveles de inflación, aumentando las necesidades de recursos externos y se agudizó la descapitalización del sector paraestatal, incumpliendo con los programas prioritarios.

... las funciones realizadas por las empresas públicas se dieron sobre la base del otorgamiento de transferencias a diferentes sectores de la sociedad, que fortaleció sobre todo las actividades del sector privado oligopólico, debilitándolas seriamente. La inversión del sector paraestatal fue un instrumento privilegiado para contrarrestar las tendencias al estancamiento, asumiendo formas de estabilización y anticíclicas, frente a la retracción de la inversión privada. El papel anticíclico de esa inversión tiene límites más o menos inmediatos si no consigue avanzar más allá de esta función convencional. Para que su carácter expansivo fuera sostenido, se requería de la consolidación de la producción de insumos estratégicos, pero sobre todo de la conformación de "bloques" productivos estatales que influyeran sobre una estructura industrial más integrada y con mayor contenido endógeno.³⁹

38. *Idem.* P. 429.

39. *Idem.* P. 437.

3.4. Periodo 1982 – 2002

La tendencia observada en la utilización de la empresa pública cambia radicalmente a partir de 1982. Las políticas de desregulación y privatización se imponen como el antídoto al crecimiento desordenado y exponencial del sector paraestatal, cambiando así el rumbo estratégico de esta herramienta económica y, como consecuencia, se observa la constante disminución de la importancia y tamaño del sector público, situación que se mantiene durante el periodo, aunque se preserva el sector energético como el más importante dentro del sector público, en cambio, la participación del Estado en la industria manufacturera desaparece virtualmente. Las tareas de abasto y provisión pública de bienes de consumo no duradero sufren una retracción muy notable. En contraste, los indicadores del gasto social en materia de educación, salud y combate a la pobreza comienzan a cobrar importancia creciente en la composición del gasto total, aunque éste no crezca.

Este proceso debe entenderse también por la influencia que ejerció, a nivel mundial, la política liberalizadora —o neoliberal, como algunos insisten en calificar— principalmente por la entonces Primer Ministro inglesa Margaret Thatcher, secundadas por supuesto por la administración Reagan en los Estados Unidos. De ahí que resulta interesante observar las razones para privatizar que, en su momento, esgrimió el gobierno británico⁴⁰:

1. Las empresas comerciales funcionan mejor en el sector privado que bajo la propiedad estatal. Por definición, la propiedad estatal en la industria significa que los objetivos comerciales se subordinan al proceso político.

40. TAMAYO, Jorge. *Modernización de la gestión empresarial del Estado. Recursos humanos y capacitación en la empresa pública*. En: CERVANTES Delgado, Alejandro (Coord.), *Op. Cit.*, pp. 167-185.

2. La vida en el sector privado significa mayor libertad para administrar y menor intervención de parte de políticos y servidores civiles. Además, las empresas públicas al competir deslealmente limitan la libertad de elección del consumidor, por ello, al reducir el tamaño del sector público se promueve la libertad: "La privatización más que la nacionalización, llevaría a una verdadera propiedad pública, es decir, la propiedad del pueblo".

3. La negociación salarial en las empresas públicas. Los sindicatos de empresas privadas saben que una concesión salarial excesiva puede llevar a la empresa a la quiebra, mientras que una situación de este tipo no es concebible en el sector público.

En 1983 inicia el proceso de privatización con el objetivo primordial de aumentar la recaudación pública, fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y de la administración de empresas y del Estado, y sobre todo, de recuperar la confianza del sector empresarial. Este programa se inició en el periodo presidencial del Presidente Miguel de la Madrid, con un fuerte impulso en el gobierno del Presidente Carlos Salinas. Atendiendo al concepto meramente administrativo⁴¹ de las empresas públicas, de las más de 1,115 existentes en 1982, sólo quedaban 223 en 1992, como se muestra en el siguiente cuadro.

Número de empresas públicas					
Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	TOTAL
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617

41. Ver referencia en la página 18.

Eficacia de la Empresa Pública como Instrumento de Política Económica

1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	77	119	43	0	239
1992	77	106	40	0	223

Tomado de AYALA, *op cit*, p. 488, con datos de: Banco de México, *The Mexican Economy, México, 1991*, y OCDE, *Estudios económicos de México, 1991/1992*

Según Tello⁴², el punto de partida del acelerado proceso de desincorporación fueron las modificaciones constitucionales hechas en 1983 con el fin de inscribir la rectoría estatal en la economía. De acuerdo con el texto reformado de los artículos 25 y 28 de la Constitución, el Estado debe limitar su participación en materia económica al manejo, de manera exclusiva, de las áreas estratégicas, y a su participación, por sí o con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, para lo cual podrá contar con los organismos y empresas que sean necesarios.

Ayala identifica que el proceso de desregulación consideró tres áreas principales⁴³:

1. La liberalización financiera;
2. Eliminación de programas de licencias y otros mecanismos regulatorios de la actividad económica en distintos sectores;
3. La liberalización de los precios. Con la excepción de algunos cuantos productos básicos, el gobierno eliminó los controles de precios de un gran número de productos y volvió más flexible la fijación de precios.

Después de 1995 se privatizó una parte importante de la petroquímica secundaria y se ha continuado con la desincorporación de entidades y organismos paraestatales, aunque en un número reducido, ya que sólo quedan dependencias en sectores estratégicos de la economía. Debido a la crisis económica se han implementado diversos programas como el de rescate financiero de la banca, los

42. TELLO Macías, Carlos. *Op. Cit.*, P. 34.

43. AYALA Espino, José. *Estado y Desarrollo, Op. Cit.* P. 485.

de apoyo a deudores, tanto de la banca como del fisco; en 1997 se aplicó un programa de rescate al sector carretero, sólo por mencionar los principales.⁴⁴

La privatización, recuerda Ayala⁴⁵, cumplió objetivos económicos y políticos. Entre los primeros destacan su contribución a la disminución del déficit. El producto acumulado de la privatización entre 1989 y 1992 significó un 6.3% del PIB promedio anual, cifra importante si se compara con la magnitud de los ingresos tributarios durante esos años y con los recursos obtenidos por otros países que emprendieron programas importantes de privatización (Reino Unido 11.9 y Portugal 4.3%). Políticamente, la privatización sirvió para negociar la reforma fiscal con el sector privado, y generar una imagen internacional de confianza y credibilidad en las reformas.

Sin embargo, en el proceso de desincorporación de empresas públicas pueden identificarse fallas muy similares a las observadas al momento de que éstas fueron constituidas. Tello⁴⁶ sintetiza las deficiencias de esta política gubernamental:

1. Enorme discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo para resolver lo que es o no prioritario.
2. La forma y procedimientos no han sido lo suficientemente transparentes.
3. No se toman en cuenta consideraciones sobre la importancia de una empresa pública.
4. No se explican las razones que llevan al gobierno a desincorporar —o para crear— empresas sanas. Cuando se han ofrecido razones para fundamentar la desincorporación, no siempre se es consistente.

Aunque no se trata en este momento de ofrecer una conclusión a este trabajo, sí resulta interesante la evaluación histórica que ofrece David Colmenares⁴⁷, quien

44. *Idem*. P. 490.

45. *Idem* P. 495.

46. TELLO Macías, Carlos. *Op Cit*. P. 36.

47. COLMENARES Páramo, David. "Descentralización y el desarrollo regional en el quehacer de la empresa pública". En: CERVANTES Delgado, Alejandro (Coord.), *Op. Cit.*, P. 138.

sentencia que la participación económica del Estado, a través de la empresa pública, ha sido fundamental para reorientar algunas de las deformaciones estructurales de la economía mexicana, a saber: la creciente tendencia a la centralización y a la concentración de las actividades económicas, del ingreso y la riqueza entre individuos, familias, regiones y sectores. La empresa pública ha sido un valladar importante para contener la tendencia al oligopolio en ciertas ramas de la actividad económica, así como para evitar la desnacionalización de sectores productivos estratégicos y prioritarios para la seguridad nacional y el desarrollo económico y social.

Siguiendo a Colmenares, un elemento poco discutido en la literatura reciente sobre los procesos de venta de las entidades paraestatales se refiere a su origen. En una investigación directa —dice— se encontró que 55% de las privatizaciones se dieron en empresas que en sus orígenes fueron privadas, 35% de los casos de venta, encuentra en su fundación a una empresa creada por el sector público, en el 10% restante, al momento de la creación, el Estado participó en forma minoritaria, siendo mayoritariamente privada. Se trata fundamentalmente de empresas privadas quebradas, saneadas por administradores públicos y regresadas a los particulares.⁴⁸

... las empresas públicas, lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de gobierno, constituyen 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, es el resultado de una continuidad y es el resultado también de una inusitada visión histórica de la sociedad mexicana organizada.⁴⁹

Luis Rubio⁵⁰ agrega que la privatización de empresas de propiedad de un gobierno es un mero instrumento de la estrategia de desarrollo de un país. Donde esa estrategia fue clara, las privatizaciones fueron extraordinariamente exitosas; en

48. TAMAYO, Jorge. "La racionalización de las empresas del sector público", Revista de Administración Pública, INAP, Núm. 73, enero - abril de 1989, pp. 49-66. Citado por: COLMENARES Páramo, David, *Op Cit.*, P. 148.

49. REY Román, Benito. "La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado", México, Siglo XXI, p. 27, citado por: COLMENARES Páramo, David, *Op Cit.*, P. 141.

50. RUBIO, Luis. "Privatizaciones: cartas sobre la mesa", en: Nexos virtual. Foro de Discusión. www.nexos.com.mx

cambio, donde era dudosa o, más comúnmente, donde entraban en juego intereses y objetivos contrapuestos, muchas de las privatizaciones acabaron en problemas.

El tema de fondo, opina Rubio, no es el de la privatización de empresas, sino el de la apertura de la economía. El problema de la economía mexicana es que la apertura económica que se inició en los ochenta ha sido inconsistente, aleatoria y parcial. Posteriormente, este autor sentencia que la ausencia de competencia hace posible la corrupción, permite el abuso burocrático y crea incentivos perversos que, tarde o temprano, salen a relucir, generalmente con las peores consecuencias: las privatizaciones que han resultado exitosas lo han sido porque operan dentro del paradigma de una economía abierta.

4. Evaluación de la eficacia de la empresa pública.

Como se vio en el capítulo anterior, para evaluar las empresas públicas es importante analizar las formas y las condiciones en que se constituyeron, ya que ahí se encuentra buena parte de la explicación de sus desajustes y contradicciones. René Villarreal⁵¹ refiere que las empresas públicas surgieron en función de situaciones diversas, en las que destaca:

1. La decisión del Estado de crear entidades para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba.
2. La prestación directa y la explotación de recursos básicos y estratégicos que garanticen, a través del control del Estado, la soberanía nacional y la prestación de ciertos servicios.
3. La atención de campos de actividad económica que, si bien no representan servicios básicos para la nación, constituyan renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado.
4. La necesidad de que el sector público tenga empresas que busquen objetivos de bienestar social enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población y que sirvan como instrumentos reguladores del sistema de mercado.

Para David Ibarra⁵², una manera de ver la dimensión histórica de la participación estatal en la vida económica consiste en reconocer su vigencia como algo estrictamente temporal. La evolución social progresiva cambia, por fuerza, la índole de los problemas prioritarios e incluso los modos más aptos de atacarlos. Por lo que observa que las instituciones con frecuencia sobreviven a los problemas que les dieron origen.

51. VILLARREAL, René y VILLARREAL, Rocío R. de. "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México", en: El Trimestre Económico, FCE, Vol. XLV (2), núm. 178, México, abril - junio, 1978, pp. 213-245.

52. IBARRA Muñoz, David. "La empresa pública como producto histórico". En: CERVANTES Delgado, Alejandro (Coord.), Op. Cit., pp. 39-53.

Así, alrededor del 50% de las empresas públicas mexicanas se explica en proyectos privados fracasados, que el Estado procuró salvar por razones de empleo, protección de las economías locales u otras de diversa naturaleza. Pasivamente, los gobiernos dejaron engrosar el número de empresas públicas, y luego, una vez saneadas en todo o en parte, por inercia, quedaron ahí, aunque no produjesen bienes o servicios de primera necesidad.⁵³

Diversas circunstancias dificultan la evaluación de las empresas públicas, entre ellas: 1) Ausencia de un criterio simple de evaluación; 2) carencia de mecanismos automáticos que regulen o supervisen la conducta del administrador; 3) no siempre son claros los objetivos específicos que deben cumplir estas empresas; 4) carencia de instrumentos necesarios para lograr sus objetivos.

Un elemento adicional que dificulta la evaluación de las empresas públicas ha sido la idea común, difundida tal vez con una intención negativa o de mala fe, de destacar y magnificar algunos defectos —reales o ficticios— del sector paraestatal, los cuales, en su gran mayoría, a decir de Colmenares, constituyen una falacia: se ha criticado su tamaño, su desorganización, su déficit, su mala administración, sus deficiencias de gestión y en el último extremo se le ha calificado de competencia desleal para las empresas privadas mexicanas, sobreprotegidas a partir de la década de los cuarenta.⁵⁴

Para Martín Hugo Esparza Valdivia⁵⁵, algunos elementos que se deben tomar en cuenta para evaluar a la empresa pública son: primero, las decisiones de la empresa pública están afectadas por implicaciones sociales y políticas, así como con implicaciones técnicas y financieras; segundo, los dilemas éticos y tentaciones de corrupción están presentes tanto en el gobierno como en el sector privado; tercero, la forma de las organizaciones públicas afecta significativamente las políticas que ellas adoptan y la clase de administración que practican; y cuarto, la

53. *Idem.*, p. 49.

54. COLMENARES Páramo, David, *Op Cit.*, p. 141.

55. Profesor del Departamento de Administración de la UAM-A.

eficacia de la administración en el sector público no es en forma alguna contingente a las fuerzas del mercado.

Siguiendo a Jorge Ruiz Dueñas⁵⁶, se ha afirmado que el talón de Aquiles de las empresas públicas se localiza en su ineficiencia, en su falta de productividad, que deriva en la constante inyección de fondos financieros mediante el mecanismo del subsidio. En el caso de empresas financieras manejadas por el gobierno, dicen, su eficiencia es muy cuestionable ya que tienen ventaja sobre las particulares como recursos extraordinarios, subsidios, créditos, exenciones.

En ningún momento, dice Ruiz, 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 privada son generalmente sentenciosos y doctrinarios; sin embargo, no siempre gustan de la polémica abierta.⁵⁷ Las declaraciones principales de los voceros de la iniciativa privada son eficiencia y subsidios: dos términos que para ellos parecen estar en razón inversa. De sus declaraciones se desprende que la empresa pública debe responder a los mismos imperativos de la privada; los rendimientos de la inversión han, en el peor de los casos, de seguir las tasas de interés.

Raúl Olmedo introduce un elemento interesante al establecer una relación entre ineficacia y empresa pública cuando escribe:

... de lo que se acusa hoy a las empresas estatales es de ineficacia. Esta ineficacia, es preciso decirlo, no es resultado propiamente de lo económico, sino de lo político. Mejor dicho: la ineficacia 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 eficiencia

56. RUIZ Dueñas, Jorge. *Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década*, 1ª. Edición, Trillas - Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1982, 179 p.p.

57. *Idem.*, p. 30.

económica, con rentabilidad al estilo de la empresa privada, con utilidades y ganancias, perderían su eficacia política. Y la eficacia política es lo esencial de la empresa estatal, no la eficacia económica.⁵⁸

Generalmente el desarrollo de las empresas públicas y privadas se juzga bajo un mismo patrón, olvidándose que los objetivos de ambos tipos de empresa y, por lo tanto, sus criterios de evaluación son diferentes.⁵⁹

Una política o acción es efectiva cuando alcanza los objetivos planteados y es eficiente cuando logra alcanzar dichos objetivos, pero con el mínimo sacrificio de recursos.

El concepto de eficiencia a mediano y largo plazos para una empresa privada en un sistema capitalista mixto se reduce, en última instancia, a maximizar utilidades, con el mínimo sacrificio de recursos para la empresa. En este caso hablamos de eficiencia de mercado.

La eficiencia para una empresa pública es, a su vez, más amplio y complejo. Los objetivos de una empresa pública son generalmente de naturaleza estrictamente económica, pero también de naturaleza económica-social, lo que determina un mecanismo de selección y fijación de objetivos diferente al de la empresa privada.

Una empresa pública será eficiente en la medida en que logre alcanzar los objetivos de política económica y social que le corresponden con el menor sacrificio de recursos no para la empresa, sino para el país en su conjunto; es decir, su eficiencia debe responder a un modelo de beneficio-costos social establecido por la comunidad y no necesariamente por el mercado; de aquí que el sistema de precios de mercado para una empresa pública sea un conjunto de "variables endógenas", las cuales deben alterar para llegar a los precios sombra o precios sociales que representan los costes de oportunidad para la comunidad.

58. Excélsior, 27/01/1977, citado por RUIZ Dueñas, *Op. Cit.* p. 40.

59. VILLARREAL, René y VILLARREAL, Rocio R. de. *Op. Cit.*, P. 213-245.

Jorge Ruiz distingue tres diversas formas de eficacia: eficacia social, la económica y la funcional y recuerda que la eficacia se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas.

Eficacia social. Se refiere a las necesidades de la colectividad que el sistema económico social considera prioritarias. Son, por lo tanto, no sólo 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.

La eficacia social, es decir los efectos directos e indirectos que su actividad provoca sobre otras entidades económicas, como criterio de evaluación para la empresa pública, no quiere decir que no pueda ser rentable en términos de mercado, sino más bien que debe tomar en cuenta los factores anteriormente mencionados para determinar la rentabilidad en términos sociales de la empresa.

Para Rogelio Montemayor⁶⁰, la empresa pública es un instrumento de la acción estatal para cumplir un objetivo social específico. La evaluación y justificación de la empresa pública no pueden realizarse al margen de las condiciones particulares de la economía en la que opera. Es posible que una empresa pública concebida, en una circunstancia determinada, para hacer frente a una insuficiencia o fallo de mercado, resulte inadecuada en un momento posterior, debido a los cambios tecnológicos o como resultado de un mayor nivel de desarrollo económico. Si una empresa pública ya no cumple el propósito social que motivó su creación, su existencia, al menos como ente público, debe cuestionarse.

Eficacia económica. Está íntimamente relacionada con la eficacia social, pero sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica, es decir,

60. MONTEMAYOR Seguy, Rogelio. "La empresa pública, instrumento de desarrollo". En: CERVANTES Delgado, Alejandro (Coord.), *Op. Cit.*, pp. 25-36.

qué tanto influye la empresa pública en la política de empleo, la política fiscal, la corrección de distorsiones de mercado, las externalidades, la deuda pública, etc.

En este punto, René Villarreal agrega que la importancia del sector paraestatal nunca radicó en el número de empresas públicas, ni siquiera en la magnitud de su capital o en el valor de su producción, más bien estas cifras sólo fueron indicadores indirectos de la acción paraestatal. La importancia del sector ha sido siempre su papel de palanca estratégica para la economía del país.⁶¹

Por su parte, Montemayor apunta que el impacto de la empresa pública en la economía puede ser medido de diversas maneras. Una forma es su contribución a la producción nacional. Este indicador muestra una tendencia creciente hasta el año 1983. A partir de 1984, asociado al proceso de desincorporación de empresas públicas, su participación comienza a descender.

Participación de la empresa pública en el PIB	
Año	% Participación
1980	10.6
1981	10.6
1982	14.3
1983	18.5
1984	17.6
1985	15.6
1986	14.0
1987	15.6

Fuente: INEGI, Cuentas del Sector Público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otra forma de apreciar, apunta Montemayor, la importancia de la empresa pública es con base en su aportación al comercio exterior.

61. VILLARREAL Arrambide, René. "La empresa pública y el desarrollo industrial de México". En: CERVANTES Delgado, Alejandro (Coord.), *Op. Cit.*, P. 245.

Por su parte, José Ayala agrega que evaluar la eficiencia del sector paraestatal considerando sólo su grado de endeudamiento ha conducido a juicios que subestiman su repercusión real y de conjunto dentro de la economía nacional. El financiamiento del gasto del sector dio la apariencia de una creciente ineficiencia, ante el abultado porcentaje de los gastos corrientes dentro del total de los recursos erogados (76% en promedio). Tomando el sector paraestatal en su conjunto, la parte de los gastos corrientes formada por servicios personales, compra de bienes y servicios e impuestos federales, participó de manera decreciente dentro del gasto total (57% en 1970, en comparación de 38% en 1982). Por el contrario, la parte correspondiente al pago de intereses y amortización de la deuda se convirtió poco a poco en el renglón que mayores cantidades de recursos absorbió: en 1970 sumaban 21%; para 1982 ya habían aumentado su porcentaje de participación a 41%. De esta forma, la política de financiamiento que debía proporcionar los recursos necesarios para el crecimiento del sector se convertía en su principal obstáculo.⁶²

Eficacia funcional. Se refiere a la pertinencia en la toma de decisiones internas de la empresa pública, como la calidad de gestión, la capacidad gerencial, la función directriz, etc. La auditoría administrativa es el instrumento propio y adecuado para evaluar la eficacia funcional.

En este punto no debe descartarse que los nombramientos de los directores de muchas empresas públicas responden a criterios alejados a la eficiencia administrativa, lo que reduce la posibilidad de que estas responsabilidades recaigan en la gente idónea y con experiencia en estos menesteres.

Respecto a la **eficiencia**, ésta permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función de los insumos aplicados. Este término refleja situaciones cuantificables; aunque es propio de la economía de mercado, es recomendable usarla en la empresa pública para matizar y no convertirla en índice

62. AYALA Espino, José. Estado y Desarrollo, Op. Cit., P. 434.

de capital, pues el lucro no es el móvil de la empresa pública; se busca, entonces, propiciar el análisis comparativo y observar los efectos de las transferencias financieras al sistema económico general y a la empresa privada.⁶³

Jorge Ruiz Dueñas propone dos formas de aproximarse a la eficiencia, que son:

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.

Algunos factores que impactan en la baja productividad y altos costos de las empresas públicas son los siguientes:

- Empresas sobrecargadas de personal.
- Construcciones demasiado caras.
- Equipo excesivo.
- Organización contable defectuosa.
- Falta de una política financiera de conjunto.
- Política comercial inadecuada.
- Métodos de producción costosos.

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.⁶⁴

63. RUIZ Dueñas, *Op. Cit.*, P. 42.

64. RUIZ Dueñas, *Op. Cit.*, P. 44.

En este sentido, Horacio Flores opina que sostener que los rendimientos financieros de las empresas no deben ser la medida de su eficiencia, implica un gran riesgo, pues permite que el Estado incurra en malas inversiones o mantenga administraciones cuya actuación no sea correcta.⁶⁵

Las empresas públicas han contribuido a mejorar las condiciones en que se distribuye el ingreso nacional en dos formas: incrementando los sueldos y salarios pagados a un ritmo mayor del que lo hacen las empresas privadas; y absorbiendo cantidades apreciables de mano de obra.

No obstante, esta situación mermó la capacidad financiera de las empresas públicas. Como resultado han aparecido los siguientes problemas en el sector paraestatal:

1. Se ha reducido la participación relativa del autofinanciamiento de sus programas de inversión y de operación.
2. Se han elevado los recursos presupuestales para su operación.
3. Los empréstitos conseguidos exceden a las inversiones realizadas, porque parte de ellos se destinan a financiar los programas de operación.
4. Las transferencias de ingresos de las empresas públicas a las privadas, vía tarifas y precios bajos, no se ha traducido en un aumento equivalente de la inversión privada total y menos aún de la inversión productiva, por lo que se ha incurrido en un sacrificio inútil.

Tal situación no significa que las dificultades financieras por las que atraviesan las empresas públicas puedan atribuirse fundamentalmente a la supuesta ineficiencia con que éstas son manejadas. El problema de los bajos niveles de productividad aqueja por igual a toda la industria nacional y no es privativo del sector estatal.

65. FLORES de la Peña, Horacio. *Op. Cit.*, P. 167-192.

Conclusiones.

Un primer obstáculo para calificar la utilización de la empresa pública y su impacto en la vida económica, política y social del país es la descalificación *a priori* a este instrumento. Esta actitud está presente con reiterada insistencia en buena parte de los análisis económicos, principalmente en aquellos que se precian de ser congruentes con la "modernidad" o la liberalización. Sin embargo, llama la atención en estas aproximaciones que, siendo la libertad —entre ellas la de pensamiento— uno de los postulados fundamentales del liberalismo económico, no se haga honor a este principio, lo que deriva en interpretaciones preconcebidas, poco juiciosas, temerosas a emprender el camino de una mente abierta y libre de atavismos.

No debe obviarse que no existen las interpretaciones teóricas puras, todas responden a intereses particulares o a modelos de vida societal específicos. El que así sea no descalifica los modelos, pero sí debe tomarse en cuenta para distinguir las intenciones que animan los posicionamientos teóricos.

En este sentido, resalta que quienes se han visto más beneficiados de la política de empresa pública mexicana han sido, principalmente, los propios inversionistas privados, pues han recibido por esta vía insumos a bajo precio y transferencias fiscales encubiertas —a través de la política de precios y tarifas—, apropiación de tecnologías sin cubrir sus costos enterrados, aprovechamiento de infraestructura, etc. Y son estos agentes quienes también emprendieron la crítica más dura hacia esta estrategia, logrando beneficiarse, adicionalmente, de los procesos de desincorporación o venta de las empresas paraestatales, las cuales pudieron comprar a precios más bajos que los referentes internacionales y, en no pocos casos, en situaciones muy poco transparentes. Desde esta óptica podría coincidir con la aseveración de Alonso Aguilar de que las empresas estatales no representan los intereses generales de la sociedad sino los intereses generales de

la clase dominante, o sea la burguesía, y a menudo, sobre todo, el interés particular de la fracción hegemónica, es decir, del capital monopolista.

En el otro lado de la palestra, los defensores a ultranza del intervencionismo estatal no escapan de las tendencias dogmáticas y de los juicios poco fundamentados. Estas aproximaciones han desestimado con frecuencia la evidencia empírica que demuestra los excesos en que se ha incurrido en la aplicación de esta estrategia de desarrollo económico.

Como se observó, los buenos y rápidos resultados que trajo la aplicación de la estrategia de empresa pública en la década de los cuarenta generó la ilusión de que este instrumento se podría aplicar indiscriminadamente y en muchos campos de la economía mexicana. Con una visión de corto plazo, con frecuencia se optó por la herramienta más fácil, que permitiera salir del paso a los problemas que se enfrentaba en cada circunstancia. Así, se crearon empresas para casi cualquier tipo de desajuste: provisión de bienes para la industria, existencia de mercado incompletos, hacer frente a la demanda de bienes del exterior, crear infraestructura, aprovechar recursos naturales, salvaguardar la seguridad nacional, crear empleos ...

Para muchos de estos fines la empresa pública resultaba realmente un buen apoyo. Pero poco se tomó en cuenta que esta herramienta debía acotar su temporalidad, por lo que en vez de contribuir a paliar algunos desajustes, frecuentemente se convirtió en la finalidad misma de la política económica, desvirtuándose su carácter meramente instrumental.

En general, sociedades dinámicas que no adecuan, de cuando en cuando, la constelación de instituciones públicas a las demandas del futuro, con el transcurso del tiempo encuentran el problema de que el grueso de las empresas públicas, responde a los problemas y las prelações del pasado.⁶⁶

66. IBARRA. *Op. Cit.*, P. 49.

El planteamiento de Jürgen Habermas⁶⁷ resulta muy acertado al definir como "sustitutiva" la intervención estatal, más aún con los sorprendentes cambios ocurridos en lo tecnológico y su impacto en la economía. Este autor explica que la actividad estatal es necesaria cuando ocurren disfunciones en el mercado. No centra la opinión sobre el Estado ni en un "ente neutral" a defender los intereses de todos "por igual", ni tampoco concibe como la "oficina que administra" directa y simplemente los intereses de los grandes capitalistas. "...los desequilibrios económicos pueden ser contrarrestados por la intervención sustitutiva del Estado en las brechas funcionales del mercado. Esta sustitución de las funciones del mercado por funciones del Estado se encuentra, sin embargo, sometida a la restricción de no poner en peligro el nivel de inversiones de las empresas privadas, que en principio haya que asegurar". "Las intervenciones del Estado tienen, pues, que respetar la división del trabajo entre una economía dependiente del mercado y un Estado económicamente improductivo".

Ya se mencionó que la participación económica del Estado, a través de la empresa pública, fue fundamental para reorientar algunas de las deformaciones estructurales de la economía mexicana, como la creciente tendencia a la centralización y a la concentración de las actividades económicas, del ingreso y la riqueza entre individuos, familias, regiones y sectores.⁶⁸ También fue un dique importante para contener la tendencia al oligopolio en ciertas ramas de la actividad económica, así como para evitar la desnacionalización de sectores productivos estratégicos y prioritarios para la seguridad nacional y el desarrollo económico y social.

Pero, al comenzar el régimen gubernamental de Miguel de la Madrid, era insostenible el sector paraestatal existente. Primero, porque México no está

67. HABERMAS, Jürgen. Teoría de la Acción Comunicativa. Ed. Taurus. Argentina, 1990, p. 486.

68. COLMENARES. Op. Cit., P. 136.

aislado de las profundas transformaciones que ha sufrido el mundo en materia económica; de esta forma los sectores sociales que podían participar en la economía presionaban para el retiro del Estado en los campos naturales de enfoque privado. Segundo, por la enorme presión internacional para el pago de la deuda pública, por lo que el gobierno consideró que uno de los caminos para reducir el gasto público y a su vez obtener ingresos era precisamente la desincorporación de la mayoría de las empresas públicas.

Este tipo de empresas se enfrentan a la carencia de una política general de las empresas públicas, en donde se defina objetivamente su papel social y económico, para fijar a partir de ahí los parámetros de evaluación de su comportamiento, tanto en la gestión interna como en relación con el grupo o sector al que pertenecen y también respecto a la colectividad a la que sirven. Esta situación refleja la enorme variedad, complejidad y multiplicidad de objetivos de las empresas públicas; la formulación de una política en este sentido llevaría a establecer objetivos, prioridades, metas e instrumentos claramente estipulados.

Esta situación se agrava cuando se agrega el criterio político para fijar a los cuadros directivos de las empresas públicas; asimismo, existe una insuficiente integración entre sí, respecto a áreas fundamentales y no existe una política laboral unificada y relacionada con la política general del país. Por otra parte, la política de subsidios, transferencias y apoyos crediticios carece de criterios explícitos y adecuados de eficiencia, aunada a la falta de una política de precios y tarifas flexible y acorde con la escasez relativa del bien o servicio producido y/o a la necesidad social del mismo, que ha originado un freno a las políticas de expansión.

Por ello, es pertinente —y coincido con la propuesta de Villarreal⁶⁹— que se elabore una estrategia para las empresas públicas para constituir las como instrumento de política económica, misma que debería considerar: a) una estrategia que defina el papel que le debe corresponder a la empresa pública como instrumento del Estado para alcanzar los objetivos del desarrollo; b) integrar la política de las empresas públicas con las políticas de otras áreas de la economía y del desarrollo social del país; c) establecer el papel del Estado a través de las empresas pública, en su papel de regulador de la economía nacional; d) utilizar de manera más eficiente la ventaja comparativa que tienen las empresas públicas adecuadamente administradas para alcanzar una creciente autodeterminación nacional en el ámbito de la estructura productiva y tecnológica del país; e) incidir en la determinación de precios y modernización del aparato productivo.

Es importante resaltar que deben considerarse a las empresas públicas como instrumento de política económica, es decir, como un medio para influir directa e indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales. Como tal, los instrumentos son inocuos, pues lo que le da un sentido positivo o adverso, útil o inservible a las herramientas es justamente la utilización que se les dé.

Pero, ¿será suficiente con impulsar las modificaciones a la política económica que plantea Villarreal para que la empresa pública tenga vigencia como un elemento útil en el desarrollo económico y social del país? Seguramente no. Los cambios que se precisan son de mayor alcance y profundidad. En realidad, se debe transitar a un modelo, como apunta Crozier,⁷⁰ de “Estado modesto” —o Estado estratega,⁷¹ como otros lo denominan— que se caracteriza por asumir un rol diferente. Si bien el Estado benefactor y omnipresente concentró los recursos sociales para conducir, y con frecuencia ahogar, todas las iniciativas de una

69. VILLARREAL, René y VILLARREAL, Rocio R. de. *Las empresas públicas como instrumento de política económica en México*. Op. Cit., P. 241.

70. CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*. Ed. FCE, México, 1989.

71. Ver. BRAVO Salazar, Patricia. *La empresa pública en el nuevo contexto liberal. Nuevas relaciones Estado-sociedad*, en: Revista Estrategia y Visión, Universidad Autónoma Metropolitana-Atcapotzalco, México, 1999.

sociedad que se percibía como satélite de la propia lógica estatal, el Estado estrategia asumiría la necesidad de recuperar una dinámica social propia y se concretaría, modestamente, a facilitar la articulación de los esfuerzos societarios.

La transición de un Estado omnipresente a uno estrategia tiene que ver con el cambio de una sociedad dirigida, a una dinámica plural; y de un aparato estatal monolítico, unilateral y centralista, a un aparato diversificado, participativo y descentralizado. Se trata, prácticamente, de un modelo de cogestión Estado-sociedad.

Lo importante de la transición no es el tamaño *per se* del aparato estatal. El redimensionamiento debe ser visto sólo como una fase de ajuste del rol estatal y no como un fin en sí mismo. El modelo redimensionador, visto como un fin, es un modelo simplista y superficial que puede constituir una regresión profunda en el bienestar social, tan nociva como la propia omnipresencia y tan ineficaz como el modelo que pretende superar.

En este sentido, el Estado estrategia debe mantener una intervención directa en la economía bajo nuevas pautas en la dinámica y en las formas de su intervención. Estas nuevas formas suponen también reformular la interlocución Estado – sociedad, para que de ésta se delinee un nuevo perfil de la empresa propiedad del Estado, llevándola desde una lógica estatal a una pública.

Algunos han calificado este modelo como de "intervención estatal ajustada", que podría entenderse como la lógica interventora en un Estado estrategia que se orienta hacia lo estrictamente necesario, económica y socialmente, bajo una lógica de rentabilidad económica. Esto significa que debería demostrarse técnicamente su impacto económico y social en el mediano plazo y no se justificaría actividad alguna que, aun cuando fortalezca al Estado, no pueda demostrar un impacto beneficioso directo en lo económico y en lo social. La intervención ajustada no

significaría necesariamente tamaño pequeño; sería, más bien, la lógica de intervención la que marca la modalidad de la misma.

Es indudable que hoy los ciudadanos reclaman mayores y más efectivos espacios para incidir en la configuración del entramado social y económico nacional. Es mediante la participación activa, directa y corresponsable en los asuntos públicos, que supera en mucho la vía electoral, como lo puede ser la estrecha supervisión social sobre las acciones estatales, el diseño de las políticas, su ejecución y, sobre todo, su evaluación, los elementos que dan a la intervención estatal un nuevo sentido. Así, toda empresa pública debería mostrar su eficacia, es decir, exhibir índices positivos en cuanto a la magnitud y precisión de su impacto en la sociedad. La imposibilidad de esta demostración cuestionaría la legitimidad de dicha empresa.

La sociedad civil de principio de siglo insiste en recuperar lo público para sí, del dominio estatal. Esto no significa que se elimine la responsabilidad que el Estado tiene en asuntos nodales del sistema económico, pero sí que su intervención se limite exclusivamente a aquellas áreas estratégicas y que no puedan ser cubiertas con la participación privada. Asimismo, implica una nueva concepción de la acción estatal, pues debe considerar sus tareas como una responsabilidad conferida por el mandato ciudadano, es decir, asumir una lógica de ciudadano-cliente, al que, mediante la empresa pública, se le ofrece un producto susceptible de evaluarse, medirse y calificarse y, por consecuencia, con mecanismos eficientes para una rendición de cuentas oportuna y confiable.

En este sentido, resulta interesante observar la reciente modificación al artículo 113 constitucional⁷², que obliga al Estado a responsabilizarse de manera objetiva y directa de los actos administrativos irregulares que cometa, donde los ciudadanos tienen el derecho a demandar una indemnización por los mismos, con lo cual se

72. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002. En este momento está por aprobarse en la Cámara de Diputados (Cámara revisora) el dictamen por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidades Patrimoniales del Estado (Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 113 Constitucional).

fortalecen las bases jurídicas para que la Administración Pública asuma la responsabilidad por sus acciones y la ciudadanía pueda incidir en la correcta actuación gubernamental.

Recuperar criterios de eficiencia, productividad, autosuficiencia y rentabilidad de las empresas públicas, sin caer por ello en una visión simplista, es uno de los pasos sustanciales para lograr la madurez del sector público, cuyos objetivos elevados implican la excelencia de la gestión y la vanguardia de la tecnología administrativa.

La rentabilidad difícilmente puede eludirse como criterios para evaluar las empresas públicas, pues es indispensable para la reproducción y sustentabilidad de las mismas. Esto, en ningún momento implica que la rentabilidad sea un fin en sí misma, pues puede ser vista, de acuerdo con los objetivos que se fije, como un fin o como un medio, pero siempre como prerequisite para la sobrevivencia organizacional.

La forma de relación Estado - sociedad que nació con el Estado omnipresente fue una solución parcial que se construyó a falta de una sociedad fuerte y dinámica que fuera capaz, por sí misma, de dar el salto hacia la constitución de una sociedad moderna y abierta. Aun en los totalitarismos más rígidos, las sociedades despiertan y exigen ser las constructoras de sus propios espacios. Por lo mismo, en el futuro inmediato, la empresa pública está llamada a cubrir ineludiblemente estas expectativas de la sociedad contemporánea.

Bibliografía.

- ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, Décimo cuarta edición actualizada, México, 1999, 1134 P.
- AGUILAR, M., Alonso. "*Problemas del capitalismo mexicano*". En: **Estrategia (Revista de análisis político)**, No. 14, México, marzo – abril 1977, P 42 –53.
- ANDRADE Berzaba, Andrés. "*Origen y naturaleza de las empresas públicas*". En: "*El Estado como empresario*", **Revista de Política y Administración** No. 4, México, enero – abril 1976, P. 4 - 15.
- AYALA Espino, José. **Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX**. UNAM-FE, México, 2001.
- AYALA Espino, José. **Mercado, elección pública e instituciones. Una visión de las teorías modernas del Estado**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- BARRUETO, Victor. "*Chile: ¿Modernización o Privatización?*", en: **Perfiles Liberales**, edición 47, Colombia, mayo / junio 1996, pp. 33 – 34.
- BOVERO, Michelangelo. "*Globalización, democracia, derechos (¿Siete globalizaciones?)*", en: **Este País**, Septiembre de 2002, pp. 2 – 9.
- BRAVO Salazar, Patricia. "*La empresa pública en el nuevo contexto liberal. Nuevas relaciones Estado-sociedad*", en: **Revista Estrategia y Visión**, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapatzalco, México, 1999.
- CERVANTES Delgado, Alejandro (Coord). **La empresa pública en la modernización económica de México**, Colección Ensayos para la modernidad nacional, Ed. Diana-IEPES CEN del PRI, México, 1990, 289 p.
- CROZIER, Michel. **Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio**, Ed. FCE, México, 1989.
- CUERVO, Álvaro y Wilson PERES. **Hacia una teoría de la empresa de propiedad estatal**. Ponencia presentada en la IV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, México, noviembre de 1978, P.17.
- FLORES de la Peña, Horacio. "*Empresa pública y desarrollo*", en: **Teoría y Práctica del Desarrollo**, FCE, México, 1976, Cap. VIII, pp. 167-192.

- HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la Acción Comunicativa**, Ed. Taurus. Argentina, 1990.
- HOLLOWAY, John. **Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública**, INAP, Estudios serie V: Teoría de la Administración Pública No. 2, México, 1982, 92 p.
- OCDE, **Les Entreprises Publiques dans la CCE**, CEEP, París, Danuod, 1967.
- RUBIO, Luis. "*Privatizaciones: cartas sobre la mesa*", en: **Nexos virtual**. Foro de Discusión. www.nexos.com.mx
- RUIZ Dueñas, Jorge. **Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década**, Ed. Trillas – UAM, México, 1982, 180 p.
- RUIZ Massieu, José Franciscó. **La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México**, INAP, México, 1980, 239 p.
- SAVATER, Fernando. "*Elegir la política*", en: **Letras Libres**, México, marzo de 2002, pp. 99 – 102.
- STEWART, Rigoberto. "*¿Para qué Estado, si existe el mercado?*", en: **Perfiles Liberales**, edición 60, México, julio de 1998, P. 52 - 54.
- STIGLITZ, Joseph. **Economía del sector público**, Antoni Bosh, Barcelona, 1992, 825 p.
- VILLARREAL, René y VILLARREAL, Rocío R. de. "*Las empresas públicas como instrumento de política económica en México*", en: **El Trimestre Económico**, FCE, Vol. XLV (2), núm. 178, México, abril – junio, 1978, pp. 213-245.