

<i>La perspectiva económica</i>	76
<i>Consideraciones finales</i>	88

cicio del presupuesto son los elementos de evaluación de la función directiva que pueden medirse por los resultados alcanzados. En este renglón cabe añadir que para elevar el nivel de gestión en la administración paraestatal es necesario impulsar la formación de empresarios públicos.

El marco jurídico y el control del sector paraestatal han sido el producto de condiciones históricas determinadas, de tal manera que sólo por aproximaciones sucesivas y en un proceso de acumulación y depuración ha sido posible crear las condiciones en que se desarrolla la empresa pública mexicana. Hemos analizado el enorme avance que significó la aparición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; también hemos examinado los resultados que produjo su confrontación con la realidad.

Guy Braibant, un distinguido estudioso francés, afirmaba que las funciones de la empresa pública siempre se desarrollan por adelante de la norma jurídica y que en muchos casos es deseable que así suceda. "Sin duda —asegura el doctor Chanes Nieto—, en éste como en otros muchos casos, la realidad administrativa ha ido más aprisa que los teóricos para explicarla, los políticos para dirigirla y los administradores para dominarla."¹⁴

Por nuestra parte, desearíamos más bien que la norma pudiera seguir muy de cerca a la realidad. Sin duda, una reforma próxima de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, compulsada ya con la experiencia, impediría que la realidad, de nueva cuenta, se alejara demasiado.

La perspectiva económica

En los últimos años el mundo ha sufrido grandes transformaciones en su estructura productiva y comercial. En el séptimo y octavo decenios, junto con los problemas financieros y la pérdida relativa del liderazgo económico de Estados Unidos, ha ocurrido una nueva oleada de cambios tecnológicos que muchos no dudan en calificar

como una verdadera revolución industrial, la tercera desde la consolidación de las economías de mercado a mediados del siglo XVIII.

El universo de bienes disponibles se ha ensanchado con el surgimiento de nuevas ramas de la producción, tales como la microelectrónica, la biotecnología, la robótica, la aeroespacial, etc. Aun las viejas ramas de la producción, como la textil y la siderúrgica, han entrado en un franco proceso de modernización de sus métodos de producción y distribución.

Las innovaciones tecnológicas actuales hasta ahora han sido aplicables fundamentalmente en el nivel de las empresas individuales, pero su generalización tiene ya un impacto profundo sobre las variables macroeconómicas. El nivel de productividad agregada, la estructura de la producción y del comercio exterior, el peso de las diferentes ramas en la estructura ocupacional, los requerimientos educacionales del aparato productivo, por citar sólo algunos factores, se están modificando a partir de las nuevas tecnologías.

Los países tratan de adaptarse, de acuerdo con sus posibilidades, a la nueva realidad tecnológica. Los gobiernos nacionales tienen ahora la responsabilidad de intervenir en el proceso general de modernización económica para buscar que las economías de sus respectivos países se adecúen a las nuevas características del entorno internacional. Independientemente del régimen político, del sistema económico y del grado de desarrollo, los más diversos países están empeñados en un proceso de modernización.

En sentido amplio, la modernización es un proceso de adaptación y transformación de las estructuras productivas, distributivas, financieras y organizativas a las nuevas condiciones internacionales. Este proceso incluye el esfuerzo de vinculación de las cadenas de producción, comercialización y distribución de las mercancías y de los servicios. "La conversión industrial —también denominada reconversión, ajuste estructural, reindustrialización, renacimiento industrial, cambio estructural, o

modernización como se la llama en este ensayo— no es otra cosa que la adaptación y ajuste de la industria a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos, a las variaciones de los precios relativos de los insumos. La conversión industrial es un proceso que abarca la transformación del entorno político y macroeconómico en que opera la industria, así como del desempeño de las propias empresas a través de la introducción de nuevos productos, de la reorganización de la estructura de producción, de la adopción de nuevos procesos y formas de organización y del readiestramiento de la fuerza laboral.”¹⁵

En cuanto al proceso de modernización mismo, puede decirse que hay dos grandes caminos para emprenderlo: por un lado, la confianza plena en los mecanismos del mercado, a los que se dejaría en libertad para obtener el ajuste, tiende a complementarlo y a corregirlo donde su como rectora del proceso de modernización. Esta vía, que no descuida la importancia del mercado como factor de ajuste, tiende a complementarlo y a corregirlo donde su operación se aleja del interés de la sociedad en su conjunto. Es el camino de la economía mixta.

Por su parte, la amplitud de la intervención estatal en el proceso de modernización varía entre países de acuerdo con las tradiciones y las decisiones políticas de las naciones. Se han distinguido, sin embargo, varias estrategias. Una descansa en la asunción por parte del Estado de la capacidad del mercado para ajustar las estructuras económicas de un país. Otra propone la intervención del gobierno, a manera de complemento del mercado, como promotor de los cambios estructurales necesarios para la reconversión. Otra más propugna la aplicación de políticas defensivas para aminorar los estragos políticos y sociales de los cambios provocados por la reconversión a nivel mundial. Finalmente, una última estrategia demanda mayor acción directa de los gobiernos por medio del control público y de las nacionalizaciones de sectores productivos.

En este marco de opciones se sitúa la decisión políti-

ca) La empresa pública como instrumento fundamental de política económica del Estado es, desde luego, un mecanismo de conducción de los procesos económicos, y sociales, único en la historia del Estado; de ahí que la importancia de la empresa pública en el proceso de modernización sea, en el marco de las economías mixtas, es decir, la mayor parte del mundo occidental, de vital importancia por su peso específico en la economía y por su carácter estratégico. Esto último significa que la empresa pública en muchos países no solamente es estratégica por su relación con la soberanía nacional sino, además, por el efecto que su desempeño tiene sobre el conjunto de la economía.

Una idea de la importancia económica de la empresa pública se refleja en la participación porcentual de los sectores paraestatales, en el PIB de distintos países de acuerdo con las últimas informaciones disponibles.

Inglaterra (1978-1981)	10.9 ^a
Francia (1983)	17.0 ^b
Alemania (1979)	1.0
Italia (1978)	7.5 ^b
España (1979)	4.1 ^b
Hungría (1980)	63.5
Corea (1974-1977)	6.4
Turquía (1978-1980)	5.0 ^b
México (1983)	16.76 ^{b*}

^a Incluye empresas financieras.

^b Participación en el PIB a costo de mercado.

^c No incluye cooperativas.

* Esta cifra se eleva a 18.2% si se incluyen las empresas financieras. Cuadro elaborado por Norma Álvarez *et al.*¹⁶

La decisión política que los distintos países han adoptado para modernizar sus empresas públicas, y en general su economía, han variado enormemente: se ha optado por la privatización, por la liquidación o por un

cambio esencial en la administración. En todos los casos, sin embargo, ha ocurrido una combinación de las tres soluciones con mayor énfasis en alguna de ellas.

La Gran Bretaña ha transferido en los últimos años más de 600 mil empleos del sector público al sector privado. Esta transferencia ha producido al Estado una enorme cantidad de fondos frescos y una disminución en gasto corriente y en subsidios importante. El modelo de desincorporación inglés que se cita con mayor frecuencia es la empresa British Airways que fue vendida a distintas empresas internacionales (20% de las acciones) y a los propios trabajadores (9% de las acciones). De manera similar se vendieron en Gran Bretaña, recientemente, compañías telefónicas, aeropuertos, servicios de agua y gas, etc., de tal manera que si en 1979 Inglaterra poseía el mayor número de paraestatales del mundo occidental, para 1990 tendrá el menor.¹⁷

En Francia y en España no es posible entender el proceso de modernización a que están abocados los dos países sin tomar en cuenta los factores políticos que han caracterizado su vida interna en la última década. En Francia, la fracción que apoyaba la privatización porque la consideraba como el fundamento de la modernidad, fue neutralizada por las tradiciones políticas e históricas de un país que ha basado su vida económica y social en un sector paraestatal muy extendido e importante, y el triunfo socialista de 1988 no hizo sino verificar la confianza del pueblo francés en la política económica del gobierno Mitterrand.

La modernización francesa no ha sido, por ello, menos profunda. El Estado aplicó con firmeza una política de eficiencia y eficacia para sus empresas públicas. La propia amplitud de su sector paraestatal permitió una gran flexibilidad entre la privatización y la nueva administración de tal manera que la base de la llamada *cobabitation* en Francia parte de una base firme: "Las empresas francesas tienen que competir en el mundo para ser exitosas; para ello, todas las empresas —públicas y privadas— tienen que elevar su productividad y eficiencia (o

ser liquidadas), pues de otro modo restan competitividad al país en su conjunto.''¹⁸

España decidió, en 1982, con la victoria electoral del Partido Socialista, que las empresas del sector público no respondían a un diseño predeterminado. Como consecuencia, el sector paraestatal actuaba como carga sobre la economía. Así, reorganizó su empresa pública creando *subholdings* a partir de los Grupos INI e INH (el subgrupo de defensa o de siderurgia, por ejemplo). De igual manera, el gobierno decidió no absorber ninguna industria privada en crisis o en dificultades económicas, con lo cual dejó de ser última instancia para los inversionistas privados: si una empresa privada o pública fracasa, entra en situación de quiebra o potencial liquidación.¹⁹

En Hungría, a partir de 1985 se inició una gran reforma de la empresa pública que incluyó a 1 700 organismos. A través de este nuevo sistema, las empresas se hacen responsables de decisiones en torno a problemas de producción, inversión, manejo de personal y de mercado, así como de cambios de organización y concesión de independencia a fábricas, etc. Con formas de administración originales (administración estatal para las mayores empresas; administración de consejo para las empresas con más de 500 trabajadores; y administración de asamblea para empresas con menos de 500 trabajadores), Hungría más bien ha basado su modernización en la creación de empresas públicas nuevas (420 desde 1985) a partir de dividir las empresas que estaban antes fusionadas.²⁰

Quizás Italia representa uno de los casos más aleccionadores en cuanto al manejo de la modernización industrial se refiere. Las numerosas empresas estatales italianas se encuentran agrupadas en un *holding* creado hace más de cincuenta años, el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI). Más recientemente se crearon, dentro del propio IRI, tres *holdings* más: el ENI en 1953, el EFIM en 1962 y el EGAM en 1971. Este grupo de *holdings* ha conformado el sistema de empresas del Estado a tra-

vés de operaciones de rescate y expansión por medio de inversión, diversificación y renovación.

A principios de la presente década la crisis de energéticos produjo serias pérdidas para el sistema de empresas estatales italiano y, precisamente en el momento en que se agotaban sus reservas, debió afrontar nuevas tareas: promover el desarrollo económico en el sur, invertir a pesar de la recesión, mantener el empleo, hacerse cargo de áreas vitales para la economía nacional, etc. Estas circunstancias llevaron al *holding* prácticamente a una situación de quiebra. El IRI entonces tomó la decisión de liquidar industrias que ya resultaban improductivas y dirigió toda su energía al proceso de modernización implantando nuevas modalidades de administración. Introdujo alta tecnología en las empresas afectadas, propuso innovaciones en diversos sectores y consolidó su posición internacional.

“A diferencia de otros países europeos, en Italia el gobierno decidió que la privatización no era la vía de solución al problema de las empresas públicas, pues convertía un problema financiero y de producción en un problema político. Por ello no ha recurrido a la privatización de empresas como una solución natural en el ajuste de su enorme sector paraestatal. El primer paso fue publicar los subsidios que recibían las empresas. Esto causó furor popular en contra del crecimiento dispendioso de las empresas públicas y una enorme presión sobre el propio gobierno, lo que dio como resultado la instrumentación de un plan monumental de ajuste de las empresas paraestatales. Los principales cambios se generaron a partir de las siguientes acciones: designación de nuevos administradores —en reiteradas ocasiones del sector privado—, la instalación de consejos de administración formados por personas no politizadas y algunos extranjeros y la creación de asociaciones estratégicas con empresas extranjeras —públicas y privadas— con lo cual se atenuó la posibilidad de malos manejos.

“...Los modelos de administración rígidos y burocráticos se volvieron obsoletos, por lo que se buscaron

estructuras descentralizadas de organización en las que estuviera perfectamente definido el papel y la responsabilidad del gobierno y la autonomía y obligaciones por parte de gerentes y directores al mando de empresas estatales.”²¹

* * *

Las causas del surgimiento de la empresa pública en nuestro país han sido frecuentemente estudiadas desde distintos puntos de vista. Para los fines que aquí nos importa destacar, emplearemos la enumeración de propósitos sistematizada muy recientemente por dos estudiosos de la empresa pública a partir de trabajos de otros investigadores. De acuerdo con esta ordenación, el Estado habría creado unidades empresariales públicas para lograr los siguientes objetivos:

1. Aumentar la estabilidad del sistema económico y propiciar el desarrollo mediante la integración física del país (Comisión Nacional de Caminos), la constitución de un sistema bancario comercial eficiente (Banco de México y banca de fomento) y el apoyo a la agricultura (bancos de Crédito Agrícola y de Fomento Industrial).

2. Conferir al Estado recursos estratégicos que garantizaran, a través de su control, la soberanía nacional y la prestación directa de algunos servicios públicos (Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo).

3. Atender campos de la actividad económica que, si bien no representaban áreas estratégicas para el país, constituían renglones que no eran atendidos por el sector privado debido a los elevados requisitos de inversión o a los largos periodos de maduración (Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional, Diésel Nacional, Altos Hornos de México, Fertilizantes Mexicanos y astilleros, por ejemplo).

4. Rescatar empresas privadas que estaban en crisis financiera y salvaguardar así fuentes de empleo y produc-

ción (empresas textiles, pesqueras, procesadoras de alimentos por ejemplo).

5. Lograr propósitos de bienestar social dirigidos a mejorar la situación de algunos sectores de la población o a servir como instrumentos reguladores del mercado (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Almacenes Nacionales de Depósito, por ejemplo).^{*22}

Para 1984 la dimensión del sector paraestatal mexicano estaba dada por un conjunto de 498 empresas de las cuales el 65.9% se concentraba en la industria manufacturera; el conjunto de los servicios comprendía el 16.9% de las empresas, la minería el 9.4% y las actividades comerciales el 8.7 por ciento. Este conjunto, aunado a las entidades financieras y los fideicomisos, las empresas relacionadas con el sector salud y el sector educativo, conformaba el sector paraestatal mexicano; es decir, alrededor de mil entidades

Su dispersión en el ámbito económico, producto de la historia de cada una de las incorporaciones, justificaba —para ciertos grupos— la acusación de gigantismo estatal aun cuando el sector paraestatal mexicano no era “mayor” que el de países como Portugal, Brasil, India, Corea del Sur, etcétera.²³

Por su parte, la idea de reducir el sector paraestatal para reducir el déficit del sector público puede no ser la estrategia más útil; en efecto, los estudios más recientes y fundamentados han probado que “en el periodo 1970-1984 la industria estatal no petrolera explicaba menos del 4% del déficit financiero del sector público y que su carga sobre el déficit del gobierno federal era inferior a 10% en el mismo periodo”.²⁴

La acusación, demasiado frecuente, de competencia

* En el ensayo “Pasado y presente de la empresa pública en México”, recogido en este libro, pueden leerse las que nosotros creemos son las características principales de cada periodo histórico en que se ha distribuido el proceso de actividad empresarial del Estado.

desleal e ineficiencia por parte del sector empresarial debe ser examinada a la luz de consideraciones de índole menos política. De hecho, entre el sector paraestatal mexicano y el sector empresarial existe un margen muy reducido para la competencia porque la regla general es la complementariedad.

Por lo que se refiere a la ineficiencia, además de aludir al déficit de operaciones, se suele señalar "que las empresas del Estado no pueden operar de manera eficiente pues no cuentan con la sanción del mercado ni con el incentivo de la competencia y la generación de utilidades; su personal directivo tiene reducida capacidad técnica debido a los criterios políticos que guían su reclutamiento y porque concibe su puesto administrativo como pasajero y como un escaño más en su carrera político-burocrática; no toman en cuenta las preferencias del consumidor; son incapaces de definir objetivos claros; existe una interferencia burocrática o política sistemática que impide tomas de decisión racionales".²⁵

Es tal vez importante recordar que estas acusaciones han estado presentes en el ámbito económico y político de nuestro país desde hace varias décadas: recuérdese que las bases del "pensamiento empresarial" como lo llama Carlos Arriola²⁶ tiene sus fundamentos ya en las discusiones en torno a la elaboración de la Ley Federal del Trabajo en 1929 y que pasó por varias pruebas hasta llegar al *Ideario del Consejo Coordinador Empresarial* de 1980.

Más allá de estas imputaciones, que no se distinguen por su novedad, el agotamiento del modelo de desarrollo llamado estabilizador vigente a partir de 1940 y que culminó con la crisis del petróleo y el endeudamiento externo en 1982, hacían indispensable una redefinición del papel del Estado en la consecución del desarrollo económico igualitario. Esta redefinición incluye un nuevo acuerdo sobre cuál debe ser el papel de los distintos agentes de la producción en un mundo trastornado por los cambios tecnológicos y por la recomposición de la economía.

La política de cambio estructural y de modernización de la vida económica nacional, fue establecida al inicio de la administración del presidente De la Madrid. Desde el principio, su régimen planteó que junto con una política de ajuste de corto plazo era menester emprender políticas económicas de largo alcance. Este ajuste partía de la convicción de que era necesario adaptar las condiciones del país a las nuevas condiciones de la economía mundial, si no se quería correr el riesgo de quedar gravemente retrasados, e incluía, desde luego, una profunda reordenación del sector paraestatal y un impulso decidido a la modernización económica de tal modo de crear un nuevo patrón industrial. Sólo así puede ser entendida la necesaria formulación constitucional del principio de rectoría estatal y la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

“Dentro del sector paraestatal está en marcha un doble proceso —afirmaba en 1987 el secretario de Programación y Presupuesto, licenciado Carlos Salinas de Gortari—: de desincorporación de entidades que no son estratégicas o prioritarias y de reconversión de las entidades que sí lo son.

“El Estado mantiene bajo su control directo las actividades que señalan la Constitución y las leyes. En éstas, y con el apoyo de los recursos financieros y la capacidad administrativa que libera la desincorporación de entidades no prioritarias, se ha iniciado un amplio proceso de reconversión industrial para modernizar tecnologías, elevar la productividad, abrir plantas nuevas y cerrar instalaciones obsoletas. Este proceso abarca la industria siderúrgica, azucarera, naval, de fertilizantes, de autotransporte y los ferrocarriles; destacadamente en la industria petrolera y eléctrica, así como en la compañía nacional reguladora del abasto de productos básicos, también se están llevando a cabo procesos de modernización y cambio que redundan en un fortalecimiento del sector estratégico del Estado.”²⁷

Desincorporación y reconversión fueron las decisiones económicas y políticas del periodo 1982-1988. En

mayo de este último año, el entonces candidato a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, estableció en su mensaje *El reto económico*, las bases de política económica de lo que podría ser su gobierno de resultar electo: "La empresa pública es y seguirá siendo pieza esencial de nuestro desarrollo —dijo entonces el ahora presidente electo—. Propongo sanearla y, además, fortalecerla mediante una dirección honesta y capaz, con el concurso de sus trabajadores, con el apoyo del gobierno federal, para enfrentar los retos de la modernización, del cambio tecnológico y de la competencia externa."

Más adelante estableció un principio fundamental de su concepción del nuevo acuerdo entre Estado y sociedad: "El Estado no suplantarán a la sociedad, pero tampoco quedará supeditado a un liberalismo ingenuo que limite su capacidad de respuesta y de promoción. Los principios de responsabilidad estatal en la economía están ya plasmados en nuestra Constitución. A ellos ofrezco apegarme."

"Los modos de participación estatal serán los que exige México hacia el siglo XXI para promover desarrollo y justicia. Hay que enfatizarlo: el gobierno debe abocarse a la dotación de infraestructura, a la promoción del gasto social, a la plena atención de las empresas estratégicas que le señala el texto constitucional y de las prioritarias que le marca la ley o la estrategia de desarrollo adoptada a nivel nacional..."

"No se defiende al Estado con la confusión fantasiosa de que mientras más le pertenezca es más fuerte, entre más corporativo más generoso o más revolucionario. Hoy un Estado absorbente es un Estado débil y la debilidad económica del Estado no lo fortalece políticamente. De ese Estado sólo esperaríamos parálisis política."

"Estamos en la ofensiva de la modernización, reconociendo el papel constitucional e histórico del Estado y la complejidad del tejido social contemporáneo. Reconozcamos que en los nuevos procesos productivos, las nuevas tecnologías, la nueva riqueza social no se logra

ni en la estatización burocrática ni en la irresponsabilidad neoliberal...

"El Estado será el promotor de la producción y la distribución de riqueza no para supeditar el poder político a unos cuantos, mucho menos para enriquecer a unos pocos. Su propósito es claro: lograr la fortaleza productiva que genera empleo, eleva el salario e incrementa el bienestar en especial de los más desfavorecidos."

Consideraciones finales

De acuerdo con la información más reciente, a principios de 1988 se habían desincorporado o estaban en proceso de desincorporación 297 empresas públicas de la rama industrial. El Estado parecía haber decidido dejar de participar en todas las actividades productoras de bienes de capital. Esto significa la desaparición de la participación del Estado de los mercados de bebidas sin alcohol, productos de minerales no metálicos, textiles de fibras blandas, aparatos electrodomésticos, vehículos automotores, autopartes, productos farmacéuticos, petroquímicos secundarios y máquinas y herramientas.

La estructura de la industria estatal, podría concluirse a partir de esta enumeración, tenderá a organizarse en las áreas de derivados del petróleo y petroquímica básica; siderúrgica y minero-metalúrgica; equipo de transporte; bienes de capital; producción de tubería; azúcar; fertilizantes. Además, por supuesto, el Estado retiene las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 de la Constitución.

La reestructuración del sector paraestatal ha dado lugar a una enorme cantidad de especulaciones que van desde la imputación al Estado de la responsabilidad de "privatizar" al país hasta la desestimación de la importancia de esta decisión: "...al no existir un proceso de cambio conceptual, fundamental para el ordenamiento de la economía —declaró un connotado vocero del sector

empresarial—, la reprivatización sólo será un proceso temporal dictado por criterios, ciertamente económicos, pero de raíces pragmáticas muy circunstanciales, consecuencia simple de dificultades financieras”.²⁸ (Se antoja inevitable la famosa ironía de Galbraith: “No hay duda de que la moderna economía organizada es producto de una mano astuta y perversa. ¿Cómo, si no, podrían tantas necesidades unirse en la construcción de un sistema que, mientras sigue entusiasmándose con el nombre de la libre empresa, es en realidad tan dependiente del gobierno?”)²⁹

Me pareció importante recoger la declaración del connotado empresario porque parece contener todos los ingredientes de la discusión. En efecto, los argumentos de la necesidad de un “proceso de cambio conceptual” que, según esta posición, debería conducir a la privatización de todo el sector paraestatal, están presentes, y de nueva cuenta se adivinan detrás de ellos las viejas acusaciones de ineficiencia, deshonestidad, etc. Del mismo modo, detrás de las “simples dificultades financieras” está, desde luego, el argumento del déficit que el gobierno aliviaría con los recursos frescos de la venta de paraestatales.

“Existe un cuerpo de evidencia cada vez mayor —señalaban dos estudiosos norteamericanos en 1979— que intenta demostrar que el Estado mexicano consolidado a raíz de la Revolución, deliberadamente creó, y ha continuado nutriendo, a una burguesía nacional que ha sido una de las principales fuerzas en el espectacular crecimiento económico... de las últimas cuatro décadas... Y, sin embargo, paradójicamente, los capitalistas que se han beneficiado tanto, raramente ven las actividades del Estado mexicano con algo más que desconfianza y, a menudo, lo describen como su enemigo principal.”³⁰

Ciertamente, el Estado revolucionario es el responsable principal del desarrollo económico alcanzado a partir del segundo decenio y por lo menos hasta la puesta en práctica del desarrollo estabilizador. Esto es un hecho histórico innegable del mismo modo en que parece ser-

lo el carácter de última instancia de esta responsabilidad. Esto significa que en muchos casos, en la medida en que no existían otras instancias para promover el desarrollo de la actividad económica, el Estado decidía intervenir. Esto es válido sobre todo en el caso de la actividad industrial.

“El carácter de última instancia en las intervenciones del Estado en la economía mexicana puede observarse en los esfuerzos de NAFINSA (y otras instituciones estatales) por promover y financiar proyectos de importancia vital para la industrialización nacional, localizados mucho más allá de las capacidades del sector privado. Pero este carácter de última instancia también puede verse en la disponibilidad del Estado mexicano para rescatar a firmas del sector privado que estaban al borde de la ruina.”³¹

Creo que en este momento y una vez examinadas las perspectivas política, jurídica y económica en que se sitúa la empresa pública mexicana en el umbral del siglo XXI, podemos decir que lo que se ha iniciado en nuestro país es un verdadero cambio estructural del cual la política de desincorporación es sólo una parte.

No fue la presión del gigantismo, ni la incriminación de ineficiencia, competencia desleal, deshonestidad, etc., ni las especulaciones sobre el déficit o aun las consideraciones sobre la crisis económica, lo que llevó al Estado mexicano a tomar la decisión de emprender este cambio: hemos verificado en estas páginas que los argumentos son todo, menos novedosos. Creo que el motor principal del cambio es la conciencia de que la sociedad y el Estado mexicanos han superado una etapa histórica ya cumplida.

En esta nueva etapa, establecida la rectoría del Estado, determinados en el marco de la economía mixta los sectores que concurren en ella; acotado legislativamente el papel del sector público y garantizadas las libertades de participación de los sectores social y privado, el Estado mexicano tomó la decisión de abandonar la modalidad de actuación de última instancia que había caracterizado su intervención en la economía nacional para

pasar a ejercer, *quizá por primera vez en su vida contemporánea, una verdadera rectoría caracterizada por la planeación y la concertación por la vía democrática.*

Esta nueva actitud traerá, sin duda, algunas consecuencias que es difícil prever en este momento; otras más, son claramente previsibles. Durante seis décadas se ha intentado satisfacer la aspiración general a mejores niveles de vida a través de un modelo que tendía a ver esta satisfacción como un subproducto deseable de la estrategia económica, no como un problema prioritario que debía ser encarado frontalmente. Carlos Salinas ha incluido esta aspiración como una estrategia fundamental para el desarrollo.

De la misma manera, el surgimiento de un nuevo patrón tecnológico e industrial es inevitable y en él una actitud de última instancia o de carácter subsidiario dejaría la modernización industrial sin rumbo alguno, como en efecto la dejó en el pasado. La rectoría del Estado garantiza la única posible conducción global que toma en cuenta los intereses de la sociedad en su conjunto.

La nueva actitud del Estado mexicano supone la plena responsabilidad de los distintos sectores. El reconocimiento del sector social abre una puerta a la iniciativa de los trabajadores que puede resultar fundamental en los próximos años. El sector privado, por su parte, deberá participar con la autonomía que señalan las leyes y con una verdadera actitud empresarial de promoción del desarrollo, en una posición de tomar riesgos para asegurar la formación de nuevos capitales; es decir, una nueva "cultura empresarial".

Tanto el sector central como el sector paraestatal de la administración pública han entrado en una fase de modernización que parte de una redefinición de su papel en la vida nacional y en el desarrollo económico. Se ha cargado sobre la administración pública, sobre el aparato administrativo del Estado, con una grave responsabilidad sobre problemas de desempleo, injusta distribución del ingreso, dependencia externa, concentración regional, etc., de los que debe responder el sistema económico en

su conjunto. "El resultado es desastroso —ha señalado Manuel Camacho— con toda claridad. No se avanza en el cumplimiento de los objetivos, pero sí se impone una carga que las empresas públicas no pueden soportar, redundando en problemas y contradicciones mayores a las que existían en un principio.

"Ejemplos típicos de ese proceder —continúa el autor— serían el tratar de resolver el problema del desempleo por medio de las empresas estatales, el de la redistribución del ingreso, el de la independencia nacional o el de los obstáculos al desarrollo."³²

Durante las últimas décadas una posición que con frecuencia apoyamos fue formulada por uno de los clásicos de la empresa pública, el economista inglés A.H. Hanson, quien desarrolló la teoría, ampliamente difundida, que consiste en sostener que es más importante, en la consecución del desarrollo económico, el establecimiento mismo de empresas estatales que la existencia de un plan. Para el caso de México llega a hacer suya la afirmación de una Misión del Banco Mundial con la que no pocos han estado de acuerdo: "en ausencia de una política general del gobierno para lograr un desarrollo económico balanceado, la Nacional Financiera ha alcanzado los mejores resultados que podían esperarse".³³

* * *

"Se suele mirar a la empresa pública en nuestro país a través de cuatro lentes. El primer lente o enfoque es el de la microeconomía y la contabilidad-administración, o sea el contemplarlas como unidades productivas o de servicios que deben responder a resultados. El segundo es el de la política económica general, o sea el contemplarlas en términos de las necesidades de las políticas fiscal, monetaria, comercial y laboral... El tercero, muy relacionado con el anterior, es el de considerar la política de desarrollo, o sea el conjunto de empresas públicas, como instrumento de desarrollo... Por último, está el de

la ideología y la política con el que se analiza a las empresas públicas en sus propios méritos y por su impacto en la sociedad y la economía.”³⁴ Por nuestra parte, hemos analizado su dualidad de origen.

De estos enfoques, de la relación que se hace entre ellos o de su confusión, derivan las distintas posiciones que se sostienen frente a la empresa pública y la consecuente politización de la discusión en torno a ella.

Creo que hemos perdido demasiado tiempo y demasiadas energías en la suposición de que la expansión del Estado es sinónimo de nacionalismo, soberanía y rectoría, mientras que la desincorporación de empresas es sinónimo de entrega del poder político y económico al sector privado. Se trata de una falsa discusión: ni el tamaño del Estado significa fortaleza ni su empequeñecimiento significa crecimiento económico. Nunca se empleará mejor la insistencia que en convencernos de esto; las experiencias de otros países, que aquí hemos abordado, deberían constituir una lección.

Por otra parte, cuando decimos que “la empresa pública es una modalidad de propiedad colectiva, a través del Estado, de medios de producción, de áreas de servicio, de actividades comerciales, etc., que podrían estar en manos de particulares” parece destacar el problema de la “propiedad”. Ciertamente, la propiedad de las empresas se ha constituido en un mito frente al que debemos estar siempre en guardia. Creemos que el tipo de propiedad resolverá automáticamente un problema que radica en la estructura industrial misma. “El peligro consiste en que dentro de diez o quince años los monopolios privatizados sean de nuevo motivo de disgusto o crítica como lo fueron en la década de 1940.”³⁵ Y, como consecuencia, el obligado paso siguiente sería, quizás, una nueva ola de nacionalizaciones.

Para finalizar, podemos decir que históricamente, la empresa pública construyó el desarrollo que México logró alcanzar hasta el octavo decenio de este siglo porque estuvo a la vanguardia de los procesos económicos, tecnológicos e industriales. El proceso de modernización

actual nos abre como alternativa la opción de colocar la actividad productiva del Estado en la vanguardia del desarrollo y es para ese futuro que debemos prepararnos; es para ese futuro para lo que se han producido los grandes avances en materia política, jurídica y económica que conciernen a la empresa pública; es para ese futuro que debemos completarlos.

Uno parece ser el prerrequisito para enfrentar el futuro: que la empresa pública pierda, en todos los casos en que aún lo tiene, el carácter subsidiario o complementario de la economía de mercado. Dos parecen ser las grandes tareas que aguardan al sector paraestatal: la reconversión eficaz y la generación de actividades nuevas.

En cuanto a la modernización se plantea la actualización de las actividades tradicionales en sus aspectos tecnológico, productivo y de organización. Si, de acuerdo con los postulados del próximo gobierno 1988-1994, la empresa pública seguirá siendo "pieza esencial de nuestro desarrollo", la modernización será una necesidad primaria de gobierno.

Por otra parte, el esfuerzo de inversión que acompaña a la implantación de un nuevo patrón industrial "recae en parte significativa sobre las empresas públicas y exige definir una mayor articulación de éstas con el sistema financiero. "El nivel de ahorro interno del sector paraestatal deja de depender sólo de objetivos de política macroeconómica para ser también función de la estrategia de restructuración. Enmarcado en una nueva articulación entre la banca y la industria, el sistema financiero debe operar más como un sistema de apoyo a la industria que como un área autónoma de valorización de capitales privados o públicos."³⁷

Por lo que se refiere a la generación de las nuevas actividades que requiere el desarrollo del país, es fundamental tener en cuenta que la empresa pública tiene una mayor capacidad para asumir los riesgos que supone la producción contemporánea; además, tiene sin duda una posición privilegiada de negociación con empresas y gobiernos extranjeros en un momento en que la interde-

pendencia y la llamada globalización de la industria parecen ser el fundamento de todo conocimiento y de toda modernidad.

Todo nos hace pensar que la empresa pública en el futuro cercano será una institución de vanguardia. Al despojarse de todo lo superfluo, la empresa pública, o más bien el sector paraestatal, estará en condiciones de formar parte de la avanzada del cambio tecnológico que requiere el desarrollo del país. Un sector paraestatal con un tamaño adecuado, integrado por empresas estratégicas y prioritarias, que puedan modificar su estructura, negociar y convencer a las organizaciones sindicales sólo podrá persistir si moderniza su estructura, su sistema de producción, los métodos y los procedimientos. El sector paraestatal, redimensionado, debe estar preparado para el cambio; sólo así justifica su existencia, siendo un sector de vanguardia.

“La empresa pública es y seguirá siendo pieza esencial de nuestro desarrollo —ha dicho el responsable de la marcha del país en los próximos seis años—. Propongo sanarla y, además, fortalecerla mediante una dirección honesta y capaz, con el concurso de sus trabajadores, con el apoyo del gobierno federal, para enfrentar los retos de la modernización, del cambio tecnológico y de la competencia externa.”

Y también:

“No hay crecimiento económico sin la participación de los grupos sociales, como tampoco hay desarrollo justo y equilibrado sin la dirección y orientación de un Estado revolucionario, comprometido y al servicio de los mexicanos”.

Tengamos la certeza de que la empresa pública —o los organismos públicos para comprender a todo el sector paraestatal—, tendrá la función de generar los cambios, apoyar a los sectores social y privado en la modernización de sus estructuras productivas. Sólo con la concertación de todos los sectores, el público siendo ejemplo y avanzada, podemos modernizar el aparato productivo. Con esta modernización nuestro país estará en

posibilidad de llegar al siglo XXI como una nación en pleno desarrollo.

NOTAS

¹ Luciano Pellicani, "Estado de bienestar" en *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1987, pp. 609-614.

² Véase G.D.H. Cole, *Historia del pensamiento socialista. Comunismo y socialdemocracia (1914-1931)*, primera parte, vol. v, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pp. 196 y ss.

³ Carlos Salinas de Gortari, "Rectoría del Estado", en *Rectoría del Estado y economía mixta*, UNAM/Editorial Porrúa, México, 1985, véase pp. 5 y ss.

⁴ Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, El Colegio de México, México, 1970, p. 55.

⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 9.

⁶ Antonio Carrillo Flores, "Límites y perspectivas de la economía mixta", en *Rectoría del Estado y economía mixta*, UNAM/Editorial Porrúa, México, 1985, p. 454.

⁷ Eugenio Laris, "El cambio estructural en la industria paraestatal", en *Cambio estructural en México y en el mundo*, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987, p. 159.

⁸ Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Artículo 28, *Ibid.*

¹⁰ Citado por Antonio Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 465.

¹¹ Véase Rafael de Pina Vara, *Diccionario de los órganos de la administración pública federal*, Editorial Porrúa, México, 1985.

¹² Antonio Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 465.

¹³ *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, números 6-7 y 7-8, México, 1979.

¹⁴ José Chanes Nieto, prólogo a José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, México, INAF, 1980.

¹⁵ Norma Álvarez L. (et al.), *La conversión industrial en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo IBAFIN/ Editorial Diana, México, 1988, p. 10.

¹⁶ *Ibid.*, p. 45. Fuente: UNIDO, IIAS, archivos del Banco Mundial; Short, P. "Appraising the Role of Public Enterprises, an International Comparison", IMF Occasional Paper Series, Washington, 1983, en Shirley, M. *Managing State-Owned Enterprises*; SPP, *Participación del Sector Público en el PIB de México*, 1975-1983, México, 1985.

¹⁷ John A. Rhodes, "Privatización en el Reino Unido", en *Cambio estructural en México y en el mundo*, véase supra nota 7. En esta compilación se analizan los casos de Estados Unidos (Colby H. Chandler), Japón (Tsutomu Tanaka), Brasil (Wolfgang Sauer), Corea (Duk-Choong Kim), Unión Soviética (Vladimir M. Davydov), México (Mauricio de María y Campos, Eugenio Laris Alanís, Alejandra Moreno Toscano), China (Li Yueguo), Turquía (Merih Celasum), España (Mauro Lozano, Luciano Parejo Alfonso), Reino Unido (John A. Rhodes), Argentina (Brian Alejandro Thomson).

¹⁸ Norma Álvarez (et al.), *Ibid.*, p. 52. Un texto fundamental de inter-

pretación del "equilibrio" en la economía francesa es el de Constantin Lougovoy, *L'économie, les français et l'État*, Presses Universitaires de France, París, 1981. Particularmente sobre la posición del gobierno de François Mitterrand frente al problema, ver Jean Daniel, *Les religions d'un président*, Grasset, 1988

¹⁹ Véase supra, nota 17.

²⁰ Norma Álvarez (*et al.*), *op. cit.*, pp. 56-57.

²¹ *Ibid.*, pp. 49-51.

²² María Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: zagotamiento o renovación*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 27.

²³ María Amparo Casar y Wilson Peres, "La economía mixta en México: una noción, tres proyectos", Documentos de trabajo, CIDE, México, 1982; René Villarreal, "Mitos y realidades de la empresa pública", en *Empresa pública: problemas y desarrollo*, CIDE, México 1986, vol. 1, número 1.

²⁴ María Amparo Casar y Wilson Peres, *op. cit.*, p. 181, véase supra, nota 22.

²⁵ *Ibid.*, p. 183.

²⁶ Carlos Arriola, *El Estado y los empresarios*, SEP 80/Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

²⁷ Carlos Salinas de Gortari, "Introducción" a *Cambio estructural en México y en el mundo*, véase supra, nota 7.

²⁸ Andrés Marcel Sada, "La reprivatización, en auge mundial; pero... México está lejos de ella", en *Decisión*, México, 1987.

²⁹ J.K. Galbraith, *El nuevo Estado industrial*, Editorial Ariel, Barcelona, 1980, p. 409.

³⁰ Douglas Bennett y Kennet Sharp, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970", en *Foro Internacional*, vol xx, julio-septiembre de 1979, núm. 1, El Colegio de México, México, p. 29.

³¹ *Ibid.*, p. 50.

³² Manuel Camacho, "Empresas públicas y objetivos nacionales", en *Foro Internacional*, p. 160, véase nota 30.

³³ A.H. Hanson, *La empresa pública y el desarrollo económico*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978, p. 167.

³⁴ Manuel Camacho, *op. cit.*, p. 161.

³⁵ Michael Prowse, "Old Arguments in New Bottles", en *Financial Times*, Londres, 18 de abril de 1986. Citado por María Amparo Casar y Wilson Peres, véase supra, nota 6.

³⁶ María Amparo Casar y Wilson Peres, *op. cit.*, p. 182, véase supra, nota 22.