

LA EMPRESA PUBLICA COMO REGULADORA DEL MERCADO DE BIENES Y SERVICIOS

José Terrones Langone

EN este trabajo se está considerando a la **sociedad igualitaria** que establece como su principal aspiración, el derecho que tiene cada uno de los individuos que la forman a tener acceso uniforme a los bienes y servicios generales de su actividad económica.

Generar bienes y servicios es crear riqueza y ésta se logra como resultante del trabajo individual o colectivo de los integrantes de la sociedad.

La empresa es el instrumento social que tiene como único objetivo, el generar riqueza, no importa quién sea el propietario, ni en qué país opere, ni la forma de gobierno, ni la ideología imperante. La riqueza generada por las empresas se distribuye a través del pago de salarios, el cumplimiento impositivo fiscal y las utilidades como resultado de la operación. Es en el reparto de las utilidades donde surten efecto tanto la forma como los gobiernos manejan la economía de sus países como el sistema ideológico actuante.

Por lógica, en los países capitalistas prolifera la empresa privada y en los países con economías centralizadas actúa fundamentalmente la Empresa Pública. La empresa privada invierte en un proyecto dado buscando utilidades que por lo menos sean tan grandes como en cualquier otra alternativa las pueda obtener con la misma aplicación de capital. La Empresa Pública nace siempre de una planeación nacional en donde los programas de servicio social aseguren una rentabilidad económica o social, pudiendo coincidir ambas.

En nuestro país los gobiernos revolucionarios han venido realizando las acciones necesarias para darle a la población acceso a los satisfactores básicos, apoyándose en el texto constitucional que da al Estado —dentro del régimen de economía mixta— el papel de rector de la actividad económica, en la que, salvo las áreas reservadas a la nación, concurren los sectores público, social y privado.

De esta manera queda definido el derecho de los particulares para ejercer cualquier actividad industrial, comercial o de servicios con la única limitación de que sean lícitos y derivado de ésta, la libre concurrencia al mercado siempre y cuando no se afecten los intereses del público en general o de una clase social en particular.

Por ello las autoridades sancionan todos los actos monopolistas, especulativos y en general, la obtención de ventajas para grupos determinados y en perjuicio del público en general, derivándose tres importantes decisiones políticas:

— Garantizar a toda la población el aprovechamiento de las ventajas del régimen de libre competencia, combatiendo enérgicamente todos los acuerdos económico/políticos de los grupos privados, tendientes a neutralizarlos.

— Ordenar al Estado, por razones de interés social, la realización de acciones eficaces tendientes a evitar que ventajas indebidas, tales como precios exagerados de los artículos de consumo necesario, impidan a la población tener acceso a ellos.

— Promover en general, el bienestar a través de la satisfacción de las necesidades básicas.

Los problemas post-revolucionarios (1917-1934) impidieron al Estado mexicano actuar atendiendo a los postulados constitucionales; pero la presencia de distorsiones económicas, tales como escasez, carestía, ocultamiento y especulación, obligaron a partir de la década de los treinta, a una intervención gubernamental que aunque paulatina, se realizó con el firme propósito de asegurar los consumos básicos de la población mediante la aplicación de políticas de regulación y abasto.

La economía rural y una dependencia comercial importadora, sostuvo la demanda de satisfactores durante los primeros cuarenta años del presente siglo, mientras los primeros gobiernos revolucionarios restablecían la paz interna y reorganizaban los servicios, sin presión demográfica.

La nueva etapa industrial del país se inició en la década de los cuarenta, motivada por la escasez de materias primas y productos, así como por las consecuencias económicas mundiales derivadas de la Segunda Guerra Mundial. La expropiación petrolera y la necesidad de cubrir con producción interna las demandas de productos importados, incentivó a los inversionistas hacia la producción industrial, iniciándose así la actual era industrial de México.

A partir de 1950 a 1970, el desarrollo industrial del país corre al parejo con el crecimiento explosivo de la población. El desarrollo agropecuario se estanca, ocasionando el éxodo de campesinos hacia zonas urbanas, demandando oportunidades de trabajo y presionando la instalación de nuevas fuentes de empleos.

De 1970 a la fecha, la crisis económica mundial en sus manifestaciones monetarias y energéticas, hace impacto inflacionario en México en los momentos en que internamente el país exige un desarrollo industrial más acelerado que asegure el derecho al trabajo de una población creciente que para este año se acerca a los 75 millones. La actual crisis económica por la que atraviesa el país, prácticamente cancela por un tiempo indeterminado las posibilidades de inversión, ocasionando junto al desempleo, un grave problema de demanda —principalmente de productos básicos— la cual no puede ser satisfecha por la planta industrial existente del sector privado.

En esta etapa de riguroso desarrollo económico, desembocando en una gran crisis financiera, el Estado ha tenido que ir estructurando una serie de políticas que han permitido junto al respaldo a las actividades económicas, ir resolviendo las consecuencias socialmente negativas del crecimiento mediante una firme intervención estatal que se manifiesta en buena parte en inversiones en empresas públicas, para evitar que el libre juego de intereses afecte el poder adquisitivo las mayorías.

La presencia de las empresas públicas en el desarrollo económico del país ha sido factor importante de equilibrio económico y de respaldo a las demandas de bienes y servicios de las mayorías en beneficio de un bienestar social. Así, en el ramo de transportes actúan los ferrocarriles y empresas aéreas; en relación al dominio de la nación sobre el suelo y el subsuelo operan las empresas extractivas de petróleo y minerales; para respaldar el derecho al empleo actúan las inversiones prioritarias ante la ausencia del sector privado; y lógicamente, las que por su acción de regulación y abasto dan plena satisfacción a la demanda de productos básicos.

Haremos énfasis con la participación de las empresas públicas en la regulación de la producción, distribución y comercialización de artículos de consumo necesario, para las cuales el Estado mexicano ha generado diversos grupos de ordenamientos jurídicos que en claro acatamiento de nuestros principios constitucionales, muestran la indeclinable e irrenunciable acción estatal para el aseguramiento del abasto social; así han surgido: la Legislación en Materia de Monopolios; la de Emergencia, expedida durante la Segunda Guerra Mundial; la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; la que regula la Organización de la Administración Pública Federal; las Normas de Trabajo y Previsión Social; la

de Protección al Consumidor y la de Fomento a la Producción Agropecuaria; la de Otorgamiento de Estímulos y Subsidios para fomentar su producción industrial y oferta; y la de Delitos contra la Economía Nacional.

Por la diferente época de expedición, fundamentos y objetivos, instrumentos y alcances de esos ordenamientos, no se dispone, en realidad, de un sistema jurídico articulado y congruente que apoye la intervención oficial en materia de regulación y abasto con mayor eficacia y eficiencia.

Las acciones reguladoras derivadas de la intervención oficial, tenían desde un principio un marco filosófico estatal con postulados y lineamientos muy claros, pero que tenían un débil sustento conceptual en la planeación y en la elección de los instrumentos de política económica y social del Estado mexicano; pero posteriormente fueron evolucionando, perfeccionándose y sistematizándose.

En lo que se refiere a estrategias orientadoras, podrían definirse cuatro etapas:

— De 1934 a 1945 se ejecutaron medidas concretas en relación con las subsistencias básicas demandadas por las masas populares, pero que no se correspondieron con la estrategia de los planes sexenales, por lo cual no llegaron a sistematizarse.

— De 1946 a 1970 se recogieron los postulados esenciales establecidos con antelación, dándose un carácter pragmático a la intervención reguladora aprovechando las experiencias iniciales en la materia. Los instrumentos se establecieron en forma circunstancial y limitada, como respuesta a los problemas de la realidad económica y social y en los últimos años del periodo que se menciona, se inició la integración de los instrumentos reguladores.

— En la década de los setentas, el Estado, habiendo identificado claramente los objetivos nacionales, inició la integración de la infraestructura de apoyo al incipiente progreso de planeación para garantizar las acciones conducentes. Hizo también acto de presencia la inversión pública en la producción de alimentos industrializados, fortaleciéndose la intervención oficial en la regulación y el abasto.

— De 1977 a 1982, en base a las experiencias adquiridas, se concentraron y sistematizaron los objetivos y prioridades nacionales, apoyando su realización mediante un proceso integral, democrático y participativo de planeación y de reforma administrativa sustentado en lineamientos, metodologías e instrumentos.

Las experiencias surgidas de estas estrategias orientadoras, han permitido que el aparato regulador oficial se haya ido adaptando y configurando programática y administrativamente a lo largo del proceso de producción/distribución, organizando sus acciones en tres ámbitos sustantivos —comercio agropecuario, transformación industrial y distribución de subsistencias—, los cuales en su acción inter sistemat han probado capacidad suficiente para regular y abastecer el mercado de productos básicos alimentarios demandados por la población.

Por este difícil tránsito, han surgido y se encuentran actuantes las empresas públicas que ejecutan los programas de regulación y abasto en materia de productos básicos y que son entre otras: CONASUPO, INMECAFE, la Comisión Nacional del Cacao y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

La intervención reguladora y de abasto tiene los siguientes objetivos:

— Obtener el equilibrio permanente de los factores en la cadena económica producción/oferta/demanda/reservas. Tal equilibrio constituye la regulación genéricamente considerada. La regulación es eficaz si se mantienen una oferta y reservas adecuadas a la demanda, que constituyan un seguro contra la escasez y el ocultamiento de los bienes básicos.

— Lograr la estabilización razonable de los márgenes de utilidad en cada paso del proceso de producción/distribución/comercialización. La regulación es eficiente si se logra al menor costo económico y respetando, en lo posible, la actividad competitiva de los sectores de producción y de servicios.

— La regulación es constitucional si el Estado respeta las libertades individuales y resguarda los intereses sociales.

— La función reguladora, que es permanente, en su contenido y aplicación normativos, tiene con frecuencia una expresión concreta y operativa: el abasto oficial, total o parcial del mercado, cuando no pueden corregirse la especulación y el encarecimiento, mediante la simple normatividad.

— Las acciones de abasto se ejercen en cuatro direcciones:

* Hacia los productores primarios para proteger su mercado y los precios de garantía.

* Hacia las ramas estratégicas industriales para asegurarles suficientes inventarios de sus materias primas.

* Hacia el comercio al mayoreo y al detalle para darles capacidad de acción.

* Hacia el consumidor, cuando los servicios de distribución y comercialización, por circunstancias especiales —volúmenes, zona a servir y prácticas comerciales aberrantes, entre otras—, hacen necesaria la presencia oficial.

De acuerdo con lo señalado en los anteriores objetivos, conviene definir los conceptos de regulación y abasto para evitar se incurra en la confusión entre la función reguladora y la acción de abasto:

— La regulación es permanente y opera sobre todo en el fenómeno económico, en sus aspectos de producción, distribución, comercialización y precios.

— El abasto, según la política económica que se observe y las condiciones del mercado, debe ser —en estricto sentido— temporal, parcial y participativo, mediante acciones concurrentes del aparato estatal y de los sectores social y privado. El abasto oficial debe funcionar sobre un principio de complementaridad o marginalidad, que se ha estado diluyendo.

Este trabajo, ha pretendido establecer que las actuales acciones normativas, estrategias orientadoras e instrumentos de la planeación y programas de intervención del Estado mexicano en la regulación y el abasto, no han surgido por simple improvisación y que los instrumentos actuales que los ejecutan, siendo empresas públicas, tienen antecedentes y experiencias que les permiten actuar eficaz y eficientemente en beneficio de las clases populares. Lo anterior no significa que la amplitud esperada de la demanda en lo futuro no obligue a reestructuraciones que hagan frente a más grandes y complejos problemas de producción/demanda.