

SOCIEDAD IGUALITARIA

Guillermo Acero Jaimes
Emilia Jara Castillo

LA intervención económica del Estado, es un signo de nuestros tiempos, que ha dejado de ser circunstancial y se ha convertido en un factor fundamental en el proceso de desarrollo de todos los países.

Dicha intervención, tiene como fin por ello, acelerar el crecimiento de la capacidad productiva y ejercer una acción correctiva sobre los factores que determinan la desigual distribución de la riqueza y del ingreso.

En México, la participación del Estado en la vida económica, se inició de manera incipiente durante el siglo pasado, pero sólo a partir de la Constitución Política de 1917 se le ha reconocido plenamente como órgano rector del proceso de desarrollo.

Como resultado de la creciente complejidad de la sociedad, el Estado mexicano ha llegado a contar con un gran número de empresas públicas (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos). Así, la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha previsto vincularlas y armonizar sectorialmente sus actividades con las políticas gubernamentales, a cargo de las dependencias centralizadas de la administración pública federal (secretarías de Estado y departamentos administrativos).

Según el "Reporte preparado en 1977 por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre Cambio y Tendencias de la Administración y las Finanzas Públicas para el Desarrollo",¹ la diversificación sectorial de las empresas públicas ha sido mayor en los países en desarrollo que en los altamente desarrollados y señala las siguientes causas principales:

1 Documento preparado como material de discusión para la IV Reunión de Expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública. Ginebra, 1977.

1.— Que al haber cubierto ya las principales necesidades de infraestructura, los gobiernos han incursionado en otros campos de la actividad económica, sobre todo donde no existe la suficiente inversión o no acude la iniciativa privada.

2.— Que en algunos países, los movimientos independentistas en muchos casos, implicaron la nacionalización de compañías extranjeras, que pasaron a la administración gubernamental.

3.— Que algunos países han decidido participar en cierta línea de producción y en la comercialización de bienes de consumo y de bienes de uso general, para instrumentar políticas de justicia social y apoyar a los sectores marginados de la población.

4.— Que la necesidad de generar ahorro público ha llevado también a algunos gobiernos a incursionar en áreas industriales y comerciales altamente rentables, con la idea de contar con recursos financieros, que puedan destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo social y económico.

5.— Que en algunos países, las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi toda las empresas grandes y medianas.

Por lo que se refiere a la organización de las empresas públicas y a la forma en que éstas se relacionan con el mecanismo global de toma de decisiones, todos los países se pronuncian por mejorarlo sustantivamente. Las urgencias incluyen la racionalización de los sistemas de formulación; selección y administración de proyectos; la aplicación de los principios de la planeación administrativa a las empresas públicas; la racionalización de las responsabilidades asignadas a los diferentes tipos de empresa pública; y su reorganización interna para contar con unidades de cierto grado de similitud funcional y operativa. Asimismo, recomiendan el estudio de reformas administrativas para reorganizarlas, a fin de evitar duplicaciones y traslapes funcionales; y la clarificación de las relaciones del gobierno con las empresas públicas.

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL CASO DE MEXICO

En el caso mexicano, las empresas públicas fueron naciendo en función de situaciones muy diversas, entre las cuales destaca la decisión del Estado, de crear entidades para ejercer funciones que hasta ese momento no desempeñaba. Algunas fueron consideradas como necesarias, para dotar de cierta estabilidad al sistema económico nacional —tal fue el caso del Banco de México, creado en 1925—, en tanto que otras se estimaron indispensables para propiciar un desarrollo eco-

nómico y social sostenido; por ejemplo la Nacional Financiera y los Bancos Agrícola y Ejidal.

Otra causa para la creación de empresas públicas en México, fue la decisión de encargar al Estado la explotación de recursos básicos y estratégicos que garantizaran, a través de su control, la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos, considerados también de interés nacional; ejemplo: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Una causa más la constituye la atención de campos de actividad económica que si bien no representaban servicios básicos para la nación, constituían renglones que no siempre habían sido atendidos adecuadamente por el sector privado, son los casos de Siderúrgica Nacional, Astilleros Navales, etc.

También se debió a la intervención de empresas privadas que estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado, a fin de mantener abiertas las puertas de trabajo; así, las empacadoras de alimentos, empresas pesqueras y empresas textiles. Más adelante se estimó necesario que las empresas públicas operasen con un mínimo de integración en actividades básicas y a ello obedeció la creación de Altos Hornos de México, de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas y de Guanos y Fertilizantes de México, entre otras.

Finalmente, cabría mencionar la necesidad de que la administración pública contara con empresas que atendieran objetivos de bienestar social, enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población, o para servir como instrumentos reguladores del sistema de mercado. Los ejemplos serían: El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA).

En apoyo a las tareas de promoción de las actividades científicas y tecnológicas, que requiere el desarrollo económico del país, se fundaron entre otros el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto de Energía Nuclear, etc.

Después de esta breve referencia, procederemos a tratar, a grosso modo, los tópicos de la ponencia.

EL EMPLEO Y LA EMPRESA PUBLICA

Entre los problemas más graves de México, está el de la marginación, el subempleo y el desempleo y de su debida atención, dependerá en gran medida, la eleva-

ción del bienestar nacional y la satisfacción de las necesidades esenciales de la población.

Para atender esta situación, se propuso la adopción del Programa Nacional del Empleo. Dicho programa destaca entre sus objetivos a largo plazo, el hacer vigente el derecho al trabajo para toda la población que lo demande; diseñar líneas de acción que hagan posible la reorientación del aparato productivo en su totalidad, para permitir la suficiente generación de empleos remuneradores y socialmente útiles.

Un factor fundamental de la productividad en el empleo, consiste en elevar los niveles de capacitación y adiestramiento de la mano de obra ocupada y mejorar las condiciones de trabajo en los puestos creados y en los que se generen en lo futuro. Por otra parte, se intentará evitar el subempleo, mediante la incorporación de sectores y grupos marginados a actividades más productivas y remuneradoras, para propiciar la elevación de sus ingresos. Estas metas y actividades que se encuentran definidas, han sido propuestas a los diversos sectores de la administración pública, para que se refuercen las líneas de acción en la programación sectorial. Es conveniente fortalecer la orientación social de la economía, por lo que el sector público participará en el logro de los objetivos de justicia y bienestar de la colectividad, tanto a través de medidas de política gubernamental, como mediante la participación de la empresa pública.

Es sabido que la empresa pública está presente no sólo para cubrir campos en donde la empresa privada no ha querido participar, sino que deberá promover nueva áreas de desarrollo, que tengan objetivos sociales y en donde el empleo ocupa un lugar prioritario. Al respecto, cabe señalar la organización social para el trabajo (cooperativismo), formando unidades productivas bajo una concepción distinta de la que actualmente se utiliza, para denominar a la empresa, por las que se permita reunir y organizar grupos de trabajadores que debido a su dispersión, falta de organización y escasa capacidad administrativa, tienen baja productividad.

Los administradores, más que preocuparse por determinar o definir el costo económico de la generación de empleos a través de la empresa pública, deben ver la importancia que tiene la inversión estatal, al atenuar las tensiones sociales que ineludiblemente se generan en un país en desarrollo y reconocer los efectos políticos y económicos positivos que tal acción produce.

Al incorporar a nuestra Ley Suprema el derecho a la capacitación y la obligación de los patrones de proporcionarla a sus trabajadores, se vinculó la misma con los ascensos laborales, medida de gran significación para el incremento de la productividad.

Paralelamente a la capacitación, considerada ésta como la preparación para el trabajo que se desarrolla, encontramos la actualización, la cual concebimos como el procedimiento que permite que el trabajador asimile innovaciones tecnológicas, producidas por la modernización del equipo.

El Estado concibe a la administración en forma unitaria y por lo tanto, la política de empleo en el sector centralizado es similar o análoga a la que se adopta en el sector paraestatal.

Es plenamente justificado, que a través de las empresas públicas el Estado procure la creación de fuentes de trabajo, así como que promueva la organización social para el trabajo.

Con respecto a los trabajadores al servicio del Estado, tanto burócratas como obreros y empleados, éstos constituyen un sector importante de la fuerza de trabajo y sobre todo, el que tienen un nivel de organización más elevado. En 1975 representaban el 8.4 por ciento de la población económicamente activa. Además, tienen una gran importancia política, porque guardan una doble relación con el Estado: a) el Estado como patrón; y b) la misma relación que los otros trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales. De esta particularidad se deriva la importancia que han tenido para el movimiento obrero.

En México, el Estado participa en gran cantidad de actividades y ha tenido una influencia decisiva en el desarrollo económico del país en todos los sectores (agrícola, comercial, industrial, financiero, cultural, etc.). En el desarrollo de sus actividades, el Estado ha formado un amplio sector de trabajadores, tanto burócratas como obreros, que se encuentran en una situación distinta a la de los demás trabajadores, ya que al no aparecer el Estado-patrón como mediador ante la autoridades del trabajo, entre los intereses del mismo y del capital en los conflictos laborales, se produce una confronta más directa entre Estado y trabajadores, lo que podría explicar el carácter político que han adquirido muchos de los movimientos gremiales pertenecientes a este sector (los ferrocarrileros, maestros, electricistas, telefonistas, etc.). Además de que generalmente pertenecen a instituciones o empresas de gran tamaño, ubicadas en sectores estratégicos y de alta composición orgánica de capital.

LA EMPRESA PUBLICA Y LA DOTACION DE SERVICIOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL

Las funciones del Estado llamadas sociales, se originan cuando no son o no pueden ser implementadas por el capital privado. La mayoría de estas actividades de

servicios, transporte y comunicaciones, en el siglo pasado eran actividades propias del capital privado. En la medida que estas inversiones eran más altas y la tasa de ganancia disminuía, el Estado tuvo que ir las adquiriendo. Las funciones estatales de este tipo se financian siempre con un fondo de capital social determinado, limitando con ello la acumulación de las unidades de capital privado.

Una de las características en la política de inversiones del Estado mexicano, es la creación de organismos para la protección de intereses populares, como consecuencia de la alianza de clases establecida, a partir de la Revolución de 1910.

El comportamiento del sector paraestatal observa una variante sustancial; la mexicanización de las industrias eléctrica en 1960 y minera en 1961, significó la consolidación de las medidas adoptadas en regímenes anteriores y la participación de la empresa pública en áreas fundamentales de la economía nacional. Además, se dio énfasis al aspecto de bienestar social, destinando montos considerables de inversión a instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Las empresas paraestatales existentes, participan en forma decisiva en la consolidación de la infraestructura económica y en la prestación de servicios, sobre todo en lo que se refiere al transporte ferroviario, servicios telefónicos e instituciones de seguridad social.

Al crear la administración pública diversos organismos descentralizados y empresas de participación que habrán de encargarse de la actividad en lo económico, social y cultural, el propósito de la constitución de ese tipo de organismos fue:

Sustraer a la nuevas instituciones de una excesiva centralización, que impidiese la expedita toma de decisiones y la eficaz atención de los servicios públicos.

La explotación de recursos básicos que garantizaran la soberanía nacional y la prestación de servicios considerados de interés nacional (Pemex, C.F.E., etc.).

La atención de determinada actividad económica que no era atendida adecuadamente por el sector de los particulares, debido a su alto requerimiento de inversión y largo periodo de recuperación. En ocasiones con la finalidad de mantener fuentes de trabajo o con objeto de que no se interrumpiese la producción de algún artículo.

Buscar objetivos de bienestar social, a fin de mejorar las condiciones de algunos sectores de la población, cuya carencia de recursos y el desamparo social en el que habían vivido, no los empujase, como pocos años atrás había ocurrido, a situarse contra una sociedad que los explota o desatiende.

La empresa pública, en la etapa actual de desarrollo, deberá generar utilidades para financiar el incremento de su inversión, deberá procurar acelerar el crecimiento del producto, incrementar el empleo, tratar de mejorar la balanza de pagos y coadyuvar a una mejor distribución del ingreso.

El concepto de eficiencia, a propósito de una empresa pública, es evidentemente más amplio y complejo, puesto que sus metas son de naturaleza tanto social como económica. El mecanismo para seleccionar y fijarlas, es distinto al de la empresa privada.

Las empresas públicas en los países en desarrollo, deben considerarse no sólo como promotoras del crecimiento, sino también como un instrumento de política económica; es decir, como un medio para influir directa o indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales, tales como la mejor distribución del ingreso, la generación del empleo, la estabilidad de precios, etc. Este es sin duda el elemento fundamental de la acción de las empresas públicas mexicanas en el momento actual.

Para fines de programación, las dependencias de la administración pública federal descentralizada y las entidades de la administración pública paraestatal, se han agrupado por sectores, de tal forma que quedaron englobadas dentro de un mismo sector todas aquellas dependencias relacionadas con un actividad económica y social, con objeto de lograr coherencia entre los objetivos y metas.

Los sectores convenidos para efectos de programación fueron: Agropecuario y forestal, pesca, industrial, comunicaciones y transportes, comercio, turismo, salud y seguridad social, asentamientos humanos, educación, ciencia y tecnología, y laboral.

En base a esa convención sectorial, se formuló el Programa Nacional de Desarrollo, para el periodo 78-82 con la participación de todas las secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y gobiernos de los estados. Programa que sentó las bases para la estrategia del desarrollo socioeconómico. El hecho de que la empresa pública esté incorporada a un programa-presupuesto, sin duda es un avance de primer orden, que le permitirá elevar su rango, tanto por su eficiencia, como por el papel social que debe jugar la empresa pública mexicana.

POLITICA DE SUBSIDIOS PARA EMPRESAS PUBLICAS

Durante 1974 y 1975, los subsidios a las empresas públicas crecieron en forma acelerada, debilitándose esta tendencia en los siguientes dos años.

Al observar el crecimiento de los distintos tipos de subsidios, de acuerdo a su forma de aplicación, podemos estimar que los subsidios vía precios y tarifas han tenido una tasa superior de crecimiento a las demás opciones.

El segundo tipo de subsidios en importancia son los financieros, los otorgados a través de las instituciones nacionales de crédito, mediante las tasas diferenciales de interés, inversiones en empresas, avales, seguros y finanzas y aun condonación de adeudos.

Los subsidios otorgados por el lado del ingreso y gasto, son los que tienen la menor participación, respecto al total de los incentivos de este tipo. Entendemos por este tipo de subsidios, las operaciones compensadas, las tasas especiales de tributación, exenciones, franquicias y reducciones, así como otros estímulos específicos, tales como créditos fiscales, etc.

Por lo que concierne al destino sectorial de los subsidios, el sector secundario ha sido el más beneficiado.

La inexistencia de una coordinación general de los subsidios, se debe en parte a la falta de una definición clara y de una aplicación abierta de estos estímulos, en cuanto a su uso. Hasta ahora, se ha venido subsidiando la ineficiencia de algunas empresas públicas, que con su comportamiento, afectan la cuenta pública. La empresa pública, salvo honrosas excepciones, se ha acostumbrado a manejar números rojos.

Con objeto de intentar resolver la problemática existente, se debe buscar que la aplicación del subsidio sea lo más directa posible. El efecto neto en producción y en precios, debe ser evaluado en forma directa y simple.

Los subsidios deben ser otorgados única y exclusivamente cuando sean necesarios, no para el logro de metas para los cuales son incapaces.

Los subsidios, conforme corre el tiempo, se van constituyendo en "derechos adquiridos" por los grupos que resultan beneficiados y después estos grupos ejercen presiones para mantener los privilegios.

El fortalecimiento de la empresa pública es trascendental para el país; por ende, el comportamiento de estas empresas podrá ser mejor evaluado en la medida

en que vaya contando con indicadores confiables sobre el desempeño de las mismas. No así si los indicadores se alteran con subsidios y más aún si se ocultan con subsidios no explícitos.

CONCLUSIONES

1.— Las empresas públicas de los países en desarrollo deben considerarse no sólo como promotoras de crecimiento y reorientadoras del desarrollo, sino también como instrumento de política económica, como un medio para lograr el equilibrio externo, la mejor redistribución del ingreso, la generación de empleos y la estabilidad de precios, entre otros.

2.— Al conferírsele a la empresa pública la responsabilidad de movilizar los recursos de la sociedad, ésta incurre en un compromiso para actuar eficientemente, debiendo diseñar programas que permitan un nivel de costos adecuado, la óptima productividad de sus operaciones y la posibilidad de generar recursos para contribuir a la expansión de su capacidad productiva.

3.— Es responsabilidad del gobierno dictar políticas convenientes que redunden en maximizar la eficiencia de las empresas.

4.— El Estado puede y debe intervenir, puede y debe invertir, crear y fortalecer empresas que respondan con criterios de eficiencia a los requerimientos de la producción agrícola e industrial, de la distribución y de la comercialización.

5.— No obstante haber quedado establecida la función social de las empresas públicas, es necesario lograr una rentabilidad y eficacia, a efecto de no convertirse en cuello de botella o agencia de empleos socialmente inútiles. Pensamos que para el logro de lo inicialmente propuesto, es necesario y de urgencia extrema aplicar las siguientes medidas correctivas:

5.1. Efectiva planeación, organización y control de los organismos y empresas públicas.

5.2. Derribar el "amasiato" líderes gremiales-gobierno, que sólo propicia mediatización a los movimientos auténticos y al desarrollo de la concientización laboral, controlando la ubicaciones de trabajo de acuerdo a sus muy particulares intereses, sin importar la verdadera necesidad de empleo que redunde en beneficio de la sociedad.

6.— Debe existir dentro de la programación gubernamental una secuencia estructural lógica y eficiente. La continuidad de proyectos o actividades, cuando

ha sido probada su eficacia, es positiva; lamentablemente, es costumbre ver nacer a este país cada seis años, sin explicación alguna del manejo eficiente o no, de recursos en anteriores administraciones.

7.— La política de subsidios deberá estar perfectamente fundamentada y justificada, ya que de lo contrario, sólo incrementaremos el problema de subvencionar planes y programas irreales o, en el mejor de los casos, no prioritarios, que han propiciado una elevación estratosférica en la deuda pública.

A este fin, los administradores públicos responsables deberán ser sometidos a auditorías periódicas, aplicando las leyes que para tal efecto deberán dictarse, en virtud de la ineficiencia de las actuales que presentan resquicios a los distractores de fondos públicos, derivando con esto el eludir impunemente el rigor de la justicia.

Se pide la generalidad en su aplicación y no sólo cuando son objeto de venganza o canibalismo políticos.

8.— Es imprescindible que la renovación moral sea originada en el sector público, pues de lo contrario, el pueblo en primera instancia demandará por todas las vías, no excluyendo la rebelión por medio de la fuerza, sus derechos legítimos.

BIBLIOGRAFIA

1.— EMPRESAS PUBLICAS. Colección Seminarios No. 7. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

2.— ESTADO Y CAPITALISMO. "Notas sobre algunos problemas al intervencionismo estatal". Cuadernos Políticos No. 9, Edit. ERA, 1976.

3.— Villarreal, René y Norma R. de Villarreal, "LA EMPRESA PUBLICA", "Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación". Edit. Tecna, S.A., 1977.

4.— REVISTA LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Organó de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, números 8, 9, 10 y 11, año 1980.