

POLITICA DE FINANCIAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

Miguel Angel Márquez Sánchez

I. ANTECEDENTES

EL artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, y que en forma específica los sectores público, social y privado, concurren al desarrollo económico nacional con responsabilidad social, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo integral de la nación.

El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las actividades económicas estratégicas definidas por esta constitución. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la ley precisará formas de participación de estas actividades, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y operación.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

El desarrollo y la existencia del sector paraestatal constituyen la herencia económica, social y política más importante con que el Estado emanado de la revolución ha dotado al pueblo de México.

El progreso que se manifiesta en el nivel de la infraestructura nacional de servicios e infraestructura productiva en el país, es resultado en buena medida del continuo esfuerzo que las administraciones públicas han venido consolidando hasta nuestros días.

Es a partir de la década de 1930 cuando el gobierno federal estimula y da formalidad a organismos e instituciones financieras del Estado, como parte de un proceso de rehabilitación de los valores gubernamentales. Las instituciones bancarias que se establecieron en ese entonces tuvieron como propósito central el

de restituir liquidez al sistema bancario, por la vía de vender los bienes inmuebles que formaban parte importante del activo de las instituciones de crédito, los cuales representaban una sólida garantía, pero limitaban la función propiamente bancaria. Debe recordarse que el sistema bancario de la época se encontraba en pleno proceso de formación y que uno de los problemas más importantes era la falta de liquidez y la inamovilidad general de la riqueza; otro aspecto importante lo constituía la desconfianza generalizada del público y de las instituciones de crédito en la política financiera del gobierno federal. Fue así dentro de este escenario económico, que el gobierno federal hizo su intervención formal en las operaciones bancarias nacionales, las cuales a través de los años llegarían a convertirse en uno de los instrumentos más sólidos y dinámicos de la función promotora del desarrollo industrial nacional.

Como resultado de las políticas iniciadas en dicha década, a principios de los ochentas la magnitud de las empresas que constituyen el sector paraestatal, que en número superan las 800, dan empleo a aproximadamente 900 mil personas en todo el país y contribuyen al producto interno bruto con cerca del 20 por ciento. Por lo que se refiere a su contribución en el comercio exterior nacional, el saldo neto de las empresas públicas durante el primer semestre de 1982, ascendió a 5,000 millones de dólares positivos, que contrastan con el déficit de 4,000 millones de dólares registrados por el sector privado a esa misma fecha.

II. PANORAMA ECONOMICO Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA PARA-ESTATAL

La situación económica y las perspectivas para la industria paraestatal en el año de 1983, no escapan del difícil panorama que muestra la economía nacional. Con el fin de tener una idea del orden de magnitud de los requerimientos financieros que demandará el sector industrial paraestatal en 1983, se estimaron las necesidades financieras de un grupo de 82 empresas estatales mayoritarias y minoritarias que excluyen a PEMEX, C.F.E. y CONASUPO, entre otras; a septiembre de 1982 dicho grupo contaba con un capital social de 120 mil millones de pesos, activos totales por 750 mil millones de pesos, un apalancamiento del 70 por ciento en pasivos, y ventas netas acumuladas de 200 mil millones de pesos. El personal empleado en las mismas era cercano a las 200 mil personas. Este grupo de empresas demandó durante 1982, 50 mil millones de pesos en aportaciones de capital y crédito. Los requerimientos financieros para 1983 ascienden a 140 mil millones de pesos y los de divisas estimados serán del orden de 500 millones de dólares.

Como se puede observar, los requerimientos financieros del grupo de empresas considerado, que representa alrededor del 10 por ciento de las empresas del

sector paraestatal, dan una pauta de la magnitud de recursos financieros que este sector requerirá para continuar operando normalmente, por lo que dadas las fuertes limitaciones presupuestales del gobierno federal, se hace necesario el planteamiento de una estrategia que lleve a proponer alternativas prácticas para hacer frente a esta difícil situación.

La estrategia de financiamiento debe contemplar criterios de selección que permitan reducir el número y la magnitud de las demandas, así como precisar cuántas y cuáles de las empresas del sector paraestatal podrán ser apoyadas con recursos financieros.

III. CRITERIOS DE AGRUPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

A continuación se propone un esquema de agrupación de empresas públicas, el cual ayuda a definir prioridades y con respecto a esa clasificación, se enuncian las líneas globales de política de financiamiento que deben aplicarse conforme al límite que la capacidad financiera del país permita.

1.— Organismos y empresas de participación estatal mayoritaria de atención especial.

En este grupo se incluyen empresas como PEMEX, C.F.E., FERTIMEX, empresas del Grupo SIDERMEX y CONASUPO, entre otras.

El soporte financiero de estas empresas por su importancia debe ser decisión directa del Ejecutivo Federal y la fuente de recursos además de su propia generación, debe provenir directamente de líneas globales de crédito interno y externo del Gobierno Federal.

2.— Monopolios de Estado.

En esta categoría de empresas y organismos de participación estatal mayoritaria, se incluyen principalmente los llamados servicios públicos; en la medida que el Gobierno Federal continúe manteniendo en su política la existencia de estos monopolios, el tratamiento de apoyo financiero deberá ser muy similar al del primer grupo antes mencionado. La gran magnitud de recursos financieros de apoyo que este grupo demanda y las restricciones coyunturales económicas del Gobierno Federal, lleva a pensar en la posibilidad de reducir las inversiones del Gobierno Federal obligando a los organismos a operar a costos realistas, considerando los efectos sociales que tales medidas puedan ocasionar a estratos sociales de bajos ingresos.

Adicionalmente deberá analizarse la posibilidad de transferir parcialmente la participación accionaria del Estado, a otros grupos o sectores de la iniciativa privada. Tal es el caso de Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y sistemas públicos de transporte urbano.

3.— Empresas de participación estatal mayoritaria como instrumento de transferencia de recursos para apoyo social.

En estas empresas, tales como CORDEMEX, COFOLASA y MIQRO, cuyo funcionamiento es un instrumento de transferencia económica que el Gobierno Federal hace a grupos económicamente deprimidos, deben establecerse lineamientos claros de subsidio, depurando la administración de las mismas, para evitar la fuga de recursos. El apoyo financiero y crediticio a estas empresas no debe circunscribirse a los lineamientos tradicionales que rigen el mercado financiero, ya que por su naturaleza escapan a este tipo de tratamiento.

4.— Empresas de participación estatal mayoritaria con autosuficiencia económica.

Este grupo de empresas dentro del contexto de la economía nacional, deben generar internamente suficientes recursos para satisfacer sus necesidades operativas y un alto porcentaje de sus necesidades de inversión, estas entidades deben ser generadoras netas de recursos para el Estado.

Es en este grupo donde queremos centrar la atención, ya que históricamente no han sido empresas generadoras de recursos, ni siquiera para satisfacer sus necesidades operativas y por otro lado, el monto de empleos que mantienen con respecto al volumen de activos comprometidos, no las convierte en instrumento efectivo de desarrollo del empleo, tal es el caso de DINA, SIDENA y AVAN-TRAM, entre otras. Por consiguiente, se hace necesario que en este grupo de empresas se realice de una vez por todas un análisis profundo que permita identificar claramente su viabilidad económica y, sin dejar de considerar su importancia en el ámbito social y político, se demanden decisiones definitivas sobre su futuro, ya que la panorámica que presentan como sujetos de crédito está fuera de toda consideración.

La cartera crediticia de muchas de estas empresas se mantiene prácticamente congelada y su única posibilidad de recuperación será a través de la asunción de pasivos por parte del Gobierno Federal. El destinar recursos frescos de capital o de créditos adicionales a las mismas, sólo es un paliativo que prolonga su existencia y que tendrá que gravitar directamente en el presupuesto nacional. El establecimiento de líneas de crédito con bajo interés a estas empresas (fondos de apoyo

a la empresa pública, etc.) como se ha demostrado en el pasado, no han servido para lograr su recuperación económica y sólo han venido a incrementar el monto de las inversiones comprometidas.

Es importante señalar que la participación del sector público en este grupo de empresas continúa vigente y definitivamente debe seguirse apoyando la existencia de un buen número de ellas, las cuales sí presentan una perspectiva real de viabilidad económica, como es el caso de Azufrera Panamericana, Tereftalatos Mexicanos, Cloro de Tehuantepec, Oerlikon Italiana, Ahmsa Fanamher, Mexpa-pe y Macimex entre otras.

5.— Empresas de participación estatal mayoritaria que son instrumento del desarrollo económico.

En este grupo se incluyen empresas que representan verdaderos instrumentos de apoyo y desarrollo de la actividad económica e industrial nacional. Dentro de este grupo incluimos los nuevos proyectos y empresas estratégicas entre las cuales destacan las empresas de bienes de capital, petroquímica secundaria y empresas de la rama minera. Aquí también debe prestarse atención a la necesidad de efectuar una depuración de la lista de empresas que deben incluirse en el grupo, con el fin de evaluar sus perspectivas reales de desarrollo para que una vez definidos los montos y programas de financiamiento que requieren, se comprometan los recursos tanto del Gobierno Federal como de la banca nacionalizada, para apoyarlas en la medida que la limitación de recursos lo vaya permitiendo.

Los requerimientos financieros y de capital que estas empresas de participación estatal mayoritaria demanden, deben ser considerados como parte integrante de las líneas globales internas y externas del Gobierno Federal, así como también deben considerarse como sujetos de aval y tener prioridad en el acceso a las líneas de descuento y especiales, que el Gobierno Federal establezca para el apoyo de las mismas.

La situación estructural por la que atraviesa la economía mexicana, no debe ser una invitación a establecer criterios exclusivamente conyunturales para marcar las pautas de desarrollo que deba seguir la inversión pública en la vida económica del país. La falta de liquidez económica nacional, la limitación al acceso de endeudamiento externo adicional, la elevada dependencia del exterior de la planta productiva del país y el alto déficit presupuestal del Gobierno Federal, son sólo el resultado del camino que ha tomado el modelo de desarrollo adoptado por nuestro país, los cuales sin duda se ven agudizados con mayor intensidad, como resultado del desequilibrio económico mundial.

IV. CONCLUSION

Con base en lo enunciado en los incisos anteriores, se concluye que la política de financiamiento de la empresa pública requiere más que de una sofisticación de los instrumentos de apoyo y canalización de recursos, de la definición de una estrategia que incluya lo siguiente:

- La depuración del portafolio accionario del Gobierno Federal.
- Mayor efectividad en la aplicación de los apoyos financieros.
- Modificación de los criterios administrativos de la empresa pública, y
- La definición de una clara visión de la responsabilidad encomendada a los servidores públicos, como responsables del privilegio que los mexicanos les confieren para administrar el patrimonio nacional.