

ESTADO Y EMPRESAS PUBLICAS EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Ricardo Ramírez Brun

I. La intervención del Estado en la economía y la empresa pública

EL Estado, a través de su sector público, posee y administra una amplia gama de industrias y servicios. La intervención del Estado en México es extraordinariamente variable en la vida económica del país. Y lo podemos observar en la política económica que va íntimamente relacionada con el Estado, abarcando actividades industriales, agrícolas, transportes, aspectos financieros y monetarios, etc. Además, el Estado debe vigilar cuestiones como la salud pública, educación pública, obras públicas; actividades que no puede desempeñar socialmente la iniciativa privada.

La intervención del Estado en la economía se ha hecho patente a través de dos tipos de instrumentos de política económica: indirectos, por medio de las políticas monetaria fiscal, comercial, etc., y directos, mediante fuertes inversiones en la infraestructura por medio de la empresa pública.

La intervención estatal, a su vez, ha tenido en la creación de empresas uno de los instrumentos más poderosos y creativos. Hasta 1950 había alrededor de una docena de empresas de este tipo, en algunos campos de la economía como el transporte, petróleo, banca, energía eléctrica a nivel regional, y fertilizantes; incrementándose su número a 29 en 1960. Sin embargo, el número de ellas, su expansión y diversificación experimenta un aumento sin precedente en los últimos 20 años, ya que para 1974 se registran 409 empresas públicas y alrededor de 664 en agosto de 1982.

Con la nacionalización de la banca privada en septiembre de 1982, el subsector de empresas públicas recibe un gran impulso. Esto como consecuencia de que el Estado se convierte en copropietario de 483 empresas privadas, ya que dentro de los activos expropiados a los bancos se encontraban acciones de diversas empresas privadas.

Todo este conjunto de empresas públicas integran un sistema que le da al Estado una presencia omnilateral en la economía. Esta nueva realidad permite concebir que la empresa pública, como sistema integral y homogéneo de empresas, tiene ahora sus más ricas posibilidades de constituirse en un instrumento poderoso de política económica; asimismo, dada su magnitud y carácter público, es una base fundamental para alcanzar las metas del plan nacional de desarrollo, ya que éste es obligatorio para las empresa públicas.

II. La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México

Por contra, la empresa pública se ha convertido en un instrumento de apoyo a la rentabilidad de las inversiones privadas al otorgar subsidios y transferencias y producirse bienes y servicios que el capital privado no está dispuesto a producir. Así, la empresa pública al ampliar el consumo público directo, al crecer las capas sociales de medianos y altos ingresos ligados a ella y al subsidiar la comercialización de parte de la producción, compensa los problemas de realización inherentes a una estructura oligopólica.

Se pueden distinguir tres momentos en la evolución reciente de las empresas públicas en México:

a) Entre 1934-1945 tuvieron como propósito fundamental complementar a la inversión privada y mantener fuentes de ocupación, pero sobre todo rescatar de manos del capital extranjero ramas claves de la economía.

b) Entre 1945-1960 se da apoyo al capital privado a través de la producción de energéticos, hierro, acero, papel, etc.

c) A partir de 1970 la empresa pública busca introducirse en nuevas ramas de la producción como lo es la petroquímica y la minería, lo que impulsa una diversificación considerable.

Hacia los años setenta la continuidad de expansión del sistema se vio amenazada y ello se reflejó en la pérdida de dinamismo relativo del sector público. Además, la empresa pública ha visto menguadas sus posibilidades para ampliar su papel de punta de lanza, ya que su crisis financiera la ha hecho depender de su capacidad de endeudamiento y de las transferencias gubernamentales, lo que mina la autonomía de decisión de estas empresas.

Los datos que a continuación se dan reflejan el peso económico alcanzado por el sector público en México.

a) Mientras que la tasa de crecimiento promedio anual del PIB durante 1970-1975 fue de 18.6 por ciento, el producto generado por las empresas estatales lo hizo en 26 por ciento.

b) De los egresos totales del gobierno federal en 1975, casi el 50 por ciento correspondieron a los organismos y empresas estatales.

c) Las compras realizadas por el sector estatal creció más de 4 veces de 1972 a 1975.

d) Los organismos y empresas estatales registran una tasa promedio anual de crecimiento en las exportaciones de 32 por ciento, mientras que los bienes exportados por la economía en su conjunto crecieron sólo 15.8 por ciento.

e) El subsidio otorgado por la empresa estatal a otros sectores de la economía fue equivalente al 15 por ciento de la inversión bruta; a 30 por ciento de la inversión privada y a 40 por ciento de la inversión pública total.

III. Antecedentes de la contribución de la empresa pública en la política económica

La empresa pública en México muestra cambios importantes en su contribución como herramienta de política económica. Desde su surgimiento, y sobre todo en los años del desarrollo estabilizador (1959-1970), las compañías públicas llenan varios huecos dentro de la estructura productiva nacional, bien sea porque no existían empresas o bien porque estaban en manos de empresarios extranjeros. Su misión se circunscribe a generar materias primas básicas a precios bajos y en cantidades más o menos suficientes para satisfacer la demanda interna; asimismo, la empresa pública surgió para compensar los movimientos erráticos del gasto privado, así como para salvar empresas de la quiebra y mantener así los niveles de empleo.

Sin embargo, la integración de la empresa pública en la economía como proveedora de bienes y servicios a precios bajos, es decir, su carácter meramente compensatorio de la empresa privada en México, ha desembocado en una estructura financiera deteriorada que le ha conducido durante los últimos 20 años a una paulatina descapitalización, a una vida parasitaria dentro del presupuesto de gastos federales y provocado parte del creciente endeudamiento del país en el exterior. El trasfondo de esta situación deficitaria de la empresa pública significa en última instancia la nacionalización de las pérdidas de la empresa pública y la privatización de las ganancias en que se ha convertido el déficit del sistema de empresas públicas.

Esta situación intentó mitigarse a partir de 1977 con la exportación masiva de hidrocarburos a través de PEMEX. Es decir, la política de precios subsidiados que en general rige la oferta de las empresas públicas en el mercado externo. Por lo menos hasta 1980 se logró cumplir en parte ese objetivo, convirtiéndose PEMEX en una empresa pública "ideal": cubría la casi totalidad de la demanda interna a precios bajos; generaba ingresos excedentes que elevaron el ahorro público en su conjunto; generó empleos directa e indirectamente a una velocidad inusitada; coadyuvó a ampliar la planta productiva nacional en parte por lo cuantioso y diversificado de su demanda de bienes y servicios. Sin embargo, el mercado internacional se saturó y los precios se desplomaron y estancaron, lo cual dejó entrever que una política de empresas públicas no puede sustentarse en una sola de ellas, sino en la actuación de todas en su conjunto.

IV. Elementos para una política de empresas públicas

La crisis económico-financiera de los últimos 20 meses, ha obligado a realizar algunas correcciones en el uso de la empresa pública como instrumento de política económica. Ya no sólo se le concibe a la empresa como un agente del Estado para alcanzar fines "sociales", que en realidad ha sido el acrecentamiento de la ganancias de empresarios particulares.

El criterio de rentabilidad de la empresa pública comenzó a utilizarse, ya que se han actualizado y corregido, de acuerdo a la inflación, los precios y tarifas de gran parte de los bienes y servicios que proporcionan las compañías públicas a la sociedad. Además, se tiene a la Secretaría de Energéticos, Minas e Industria Paraestatal, especializada para el manejo de las empresas públicas industriales.

Sin embargo, queda mucho por hacer, para lograr una "reorientación" de la empresa pública como herramienta para el desarrollo integral del país.

En la actualidad se ha conformado un complejo sistema de empresas públicas presentes en las áreas agropecuaria, industrial, bienestar social, transporte y comunicaciones, financiera, comercial y otros servicios.

Este sistema le da ahora al Estado base real para una mejor intervención en la economía en su calidad de rector del desarrollo socioeconómico de México. La delimitación que en la Constitución en su artículo 28 se hace de las áreas reservadas exclusivamente para el Estado, no puede ni debe de tomarse como sustento para reducir esta columna vertebral del Estado que es el sistema de empresas públicas.

De esta forma el conjunto de empresa públicas y el gasto público se constituye en los dos pilares de la planeación del desarrollo, dado que estas dos instancias estatales pueden ser sometidas a una programación rigurosa y obligatoria, situación que contrasta con las actividades de la sociedad civil, que pueden ser planeadas pero sólo con un carácter indicativo.

Ya no es posible sustentar la política de empresas públicas en una de ellas. Es necesario acercar a todas las empresas a un funcionamiento basado en precios internos realistas, cobertura suficiente y oportuna de la demanda interna y buscar la exportación de excedentes.

Una consecuencia de esta política sería la elevación del ahorro del conjunto de empresas públicas, de tal forma que dicho ahorro pueda reciclarse de una manera menos incierta como venía sucediendo con la transferencia de recursos de las empresas públicas vía precios subsidiados.

La creación de nuevas empresas públicas debe continuar, dado que el desarrollo económico del país plantea retos para su consecución. Uno de los usos del ahorro de las empresas públicas, puede orientarse hacia la industria de bienes de capital. Sabido es que la falta de esta rama industrial provoca en parte el desequilibrio fundamental de la balanza en cuenta corriente; además de que más del 50 por ciento está en manos de empresas extranjeras; motivos que son más que suficientes para que la empresa pública se expanda en esta rama estratégica.

Por otra parte es necesaria la integración vertical y horizontal de las empresas públicas, de tal manera que se eleve la eficiencia y eficacia productiva, se elimine la repetición de funciones y se mejore la estructura administrativa de las mismas.

A su vez, puede lograrse una integración de las empresas públicas con la pequeña y mediana industrias mexicanas, así como con las del sector social de la economía: ejidos, pequeñas propiedades, las cooperativas de producción, empresas sindicales, etc. Asimismo, la empresa pública debe buscar una integración con la economía en su conjunto, por ejemplo con la investigación en los centros de enseñanza superior, o con el desarrollo turístico.

De esta forma, la empresa pública sólo podrá constituirse en un instrumento que riegue todo su potencial multiplicador en el conjunto de la economía si se parte desde su actuación rentable y una mayor integración a la economía nacional.

INGRESO Y GASTO DE LAS DIEZ PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS
(Millones de pesos)

ENTIDAD	1975		1976		1977		1978		1979	
	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
PEMEX	56803	57430	72162	72440	135472	138619	193409	193233	364536	36594
C.F.E.	41101	41189	42840	43305	63134	63134	91543	91509	129199	127669
IMSS	28514	28584	35116	35271	49887	49598	58746	56684	72468	68713
CONASUPO	26794	26717	22366	22504	35954	35701	53069	53339	54629	55166
ISSSTE	14406	14571	18813	19161	25018	26185	33871	34880	44398	42803
FFCC NAL. D.M.	12712	12720	14128	14362	19455	19085	20424	20789	25441	25298
CIA. DE LUZ FZA.	9918	9765	12461	12724	15726	15506	12266	12586	14962	14872
SICARTSA	5619	7398	8196	8510	10364	10840	5222	5013	9057	9154
DIESEL NAL.	6840	6724	8054	8238	9770	9687	9963	10208	12141	12278
PRODUC. PES. M.	6290	6225	5067	6238	9676	9291	10461	10302	13060	12620

Cifras prelimiaries

Fuente: V Informe de Gobierno 1981.