

REFLEXIONES SOBRE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO*

DAVID IBARRA

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

La economía mexicana se asemeja a la de muchos países industrializados o en desarrollo en lo que toca a la convivencia de empresas públicas y privadas. Las analogías se dan inclusive en el contenido de la discusión doctrinaria en torno a la esfera de acción del Estado, o en la ausencia de análisis sobre el comportamiento y nexos de las empresas estatales con el resto del sistema productivo.¹ Con todo, ofrece también rasgos propios que no siempre se observan en otros sistemas de economía mixta.

El sector público mexicano tiene una capacidad importante de producción de bienes y servicios, aun cuando en términos relativos no rebase el 10 o 12 por ciento del valor agregado total de la economía. Pese a que la participación en el producto interno bruto es moderada, resalta el alto grado de dispersión de las empresas estatales en cuanto al tamaño de las inversiones y las ramas de la actividad económica donde se han localizado. Al parecer, aparte de cubrirse campos tradicionalmente reservados al Estado (servicios públicos, explotación de recursos naturales estratégicos o empresas con alto poder monopólico), la penetración horizontal de las empresas públicas llega, con muy distinta profundidad, prácticamente a todos los campos de la producción.

Cabe, entonces, pensar que la proliferación de las empresas gubernamentales no se ha debido exclusivamente a razones económicas, aun cuando se hayan aducido motivaciones de tal carácter al adoptar las decisiones del caso. Por eso mismo, tampoco podría afirmarse que la sucesiva creación de empresas públicas hubiera obedecido a la racionalidad de unos programas plurisectoriales —por lo demás, inexistentes—, orientados a cumplir metas

* El autor agradece los comentarios recibidos de los señores Carlos Bazdresch, Leopoldo Solís, Nathan Warman y Jorge Hernández Campos.

¹ Véanse, Graham L. Reid y Kevin Alien, *Nationalized Industries*, Penguin, England, 1970, y CEPAL, *Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo*, E/CN. 12/876, Santiago de Chile, 1971.

precisas de inversión o a un designio preconcebido de desplazar al empresario privado, nacional o extranjero, propósito a todas luces utópico en una economía mixta en proceso de desarrollo.

De hecho, la inversión estatal en actividades productivas se ha efectuado buscando resolver distintos problemas económicos, políticos o sociales, con enorme éxito y visión en algunos casos, y con menos acierto, en otros. En primer término, destaca la nacionalización o compra de empresas con el propósito de regular o suprimir monopolios privados, asegurar un mínimo de autonomía nacional o garantizar la participación del Estado o de nacionales en la explotación de recursos naturales y en el avance económico del país. También se han destinado recursos gubernamentales a promover actividades básicas, que usualmente la iniciativa privada no ha abordado por la magnitud de los riesgos e inversiones o los prolongados periodos de gestación de los proyectos. En tercer lugar, el sector público ha absorbido un buen número de empresas privadas nacionales o extranjeras que, por diversas causas (baja de rendimientos, deficiente administración), se encontraban en situación de quiebra y cuya desaparición podía generar problemas de empleo o causar perjuicios a determinadas zonas. Por último, la necesidad de proteger a grupos sociales débiles, ha propiciado la intervención estatal para crear o fortalecer empresas dedicadas al procesamiento de productos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y de la minería.²

Probablemente en los últimos casos podrían haberse considerado soluciones alternas. Sin embargo, como ha ocurrido en la creación de fideicomisos, se ha dado preferencia al establecimiento de empresas estatales, en tanto que constituye una fórmula flexible para cancelar conflictos o atender problemas urgentes, sin que necesariamente se puedan resolver de raíz sus causas de origen. Cualquiera que haya sido la razón original para la participación pública directa en la producción —y con frecuencia se entremezclan varias de las causas apuntadas—, la dinámica de expansión de esas empresas frecuentemente ha dado origen a sucesivas oleadas de inversión estatal. Las exigencias de crecimiento, sobre todo de los grandes consorcios públicos, así como las de integración vertical y horizontal de éstos, ha determinado la canalización de fondos tanto para acrecentar la producción propiamente dicha, como para establecer mecanismos de comercialización, financiamiento y servicios complementarios. Así lo demuestra palmariamente el hecho de que la inversión en organismos y empresas paraestatales represente una fracción creciente, que oscila ya alrededor del 50 por ciento de la formación pública anual de capital.

² Véanse, David Ibarra, *Consideraciones sobre la participación del Estado en la industria*, IEPES, julio de 1976 y Emilio Múgica, *El Estado en la producción industrial*, IEPES, abril de 1976.

Precisa subrayar que de aquí surge un nuevo criterio para la asignación de los recursos públicos —de carácter fundamentalmente microeconómico. Ese nuevo criterio se suma e incluso domina a los que presidieron la participación inicial del Estado, a los relacionados con la determinación de prioridades nacionales de desarrollo. Tal fenómeno se refuerza por la debilidad de los sistemas de programación para fijar ex-ante, y controlar después, el cumplimiento de estrategias globales de inversión.

En décadas anteriores, la menor complejidad del sistema económico seguramente permitía evaluar con claridad la bondad y ventajas de las decisiones de expansión del sector de empresas paraestatales y, parcialmente, anticipar sus consecuencias. Hoy en día, la situación parece haber dejado de ser obvia, sin contar con la acumulación de problemas que no pudieron resolverse en el pasado.

Un somero diagnóstico de la situación actual, revelaría que la enorme cuantía de los recursos de capital de los organismos y empresas gubernamentales, generan excedentes por demás raquíticos; que muchas empresas continúan recibiendo apoyo artificial, pese a su inviabilidad económica; que otras registran pérdidas, por encontrarse descapitalizadas o debido a factores extra-económicos; que las que se encuentran en posición financiera desahogada y contribuyen positivamente al ahorro nacional, forman un grupo minoritario, y que subsisten serios rezagos en la aplicación de normas de eficiencia y control de costos.

2. LOS CRITERIOS DE DECISIÓN EN LA EMPRESA PÚBLICA

Todo lo anterior conduce a tratar de precisar cuáles son los factores que más influyen en el comportamiento del sector paraestatal. En principio, no cabe admitir que la empresa pública sea menos eficiente, en sentido lato, que la privada ni que, en general, aporte menos al desarrollo de la economía. Afirmaciones de esa naturaleza carecen de bases analíticas sólidas y se sitúan de lleno en el campo de una vieja y estéril polémica ideológica.³

Quizá la clave del problema está en identificar las reglas y las restricciones especiales a que están sujetas las empresas públicas, en la medida en que son diversas de las que norman la conducta del sector empresarial privado.

En nuestro sistema social, el empresario público, aparte de sus funciones como agente de la producción, ha debido desempeñar un papel de media-

³ Véanse, Roberto Guajardo Suárez, *La opción de la economía mixta en México*, Memoria del Primer Congreso Nacional de Economistas, México, 1974, y Porfirio Muñoz Ledo, *El Estado mexicano y desarrollo nacional*, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, México, 1974.

por político. Las relaciones obrero-patronales, empresa-consumidor y empresa-abastecedor, sin desatender a la normal conciliación de intereses en una economía de mercado, suelen estar condicionadas por la exigencia de atenuar conflictos sociales que puedan trascender el ámbito de la propia empresa. También ha sido frecuente tratar de que la empresa estatal ejerza liderazgo en la satisfacción de objetivos en materia de distribución del ingreso, con mayor o menor independencia de su capacidad financiera real.

Un caso evidente lo constituye la mecánica de ajuste de los precios y tarifas de los organismos públicos como respuesta a alzas de costos. Aquí generalmente se observan rezagos considerables que se justifican en función de ser preciso contener presiones inflacionarias —sobre todo por la incidencia de las grandes empresas estatales en la formación de los precios—, suprimir fricciones con grupos de presión que pudiesen resultar afectados, o continuar subsidiando indirectamente actividades consideradas como de alta prelación.⁴ Dentro de los factores que con mayor peso han incidido en la elevación de los costos, destaca el incremento en los precios de los insumos (y el deficiente manejo de los inventarios y cuentas por cobrar) pese al poder de compra y por ende, de negociación del sector público.

También ha sido común, sobre todo en los años sesenta y setenta, que los sindicatos del sector paraestatal gestionen y obtengan elevaciones de salarios y prestaciones por encima del promedio nacional, aun excediendo los aumentos en la productividad o en el costo de la vida. De esa manera, se ha atendido a una exigencia de equilibrio político de fuerzas sociales y, correlativamente, de impulsar la redistribución del valor agregado en favor de los trabajadores organizados.

Las restricciones de orden político que gravitan sobre las empresas públicas, no siempre tienen la misma intensidad. Generalmente se acentúan cuando las directrices gubernamentales se inclinan a poner el acento en metas de orden social, cuando se intensifica el proceso de inflación o disminuye el ritmo de desarrollo económico. Es decir, en circunstancias donde el nexo entre las esferas política y económica se torna más sensible.

De igual modo, las limitaciones aludidas no afectan por igual a todas las empresas estatales; tienden a ser más intensas cuando coinciden con sindicatos fuertes, cuando los compradores o abastecedores están integrados en agrupaciones poderosas y cuando el Estado sostiene una posición monopólica en la oferta que lo enfrenta directamente a la opinión pública. En

⁴ Un claro ejemplo de ello es la congelación total o parcial de los precios y la obligación de sostener las ventas a que se sometió al grueso de las empresas estatales después de la reciente flotación del peso, no obstante registrar un mayor endeudamiento promedio en el exterior y tener rezagos previos en el ajuste de costos a precios.

cambio, en las ramas dominadas por negociaciones privadas, los ajustes de costos y precios de las empresas estatales son, por lo general, más fluidos y menores las concesiones otorgadas a obreros, usuarios y abastecedores.

Otra distinción importante (consecuencia de los anteriores y de los apuntes que se presentan más adelante), es que el trabajo del empresario público propende a medirse en función del aumento cuantitativo de la producción, de la ejecución de nuevos proyectos o de la ampliación de las instalaciones, más que en función de reducir riesgos, elevar la productividad y obtener utilidades.

Esa forma de evaluación se asocia, desde luego, a las funciones sociales y de promoción del sector paraestatal, pero también se sustenta en presiones cuyo origen es la necesidad de resolver problemas urgentes y de realizar inversiones destinadas a superar puntos de obstrucción económica, deficientemente previstos por los sistemas de pronóstico y planeación.⁵

Las circunstancias mencionadas llevan a forzar los mecanismos estatales de financiamiento y a otorgar recursos sin una visión clara de órdenes de prelación o sin cálculos afinados sobre la recuperabilidad y los riesgos de la asignación de fondos. Esto mismo —salvo situaciones extremas—, las restricciones financieras, considerando casi seguro obtener transferencias presupuestales directas o préstamos de la banca oficial.

Se establece, así, una especie de círculo vicioso, de trampa financiera. Los capitales invertidos en las empresas estatales generan excedentes tan pobres que no refuerzan a las finanzas públicas. Debe, entonces, recurrirse al crédito para cubrir las nuevas inversiones, creando nuevos desajustes en las cuentas del Gobierno Federal o ahogando, con las cargas de amortizaciones e intereses, a los organismos o empresas paraestatales. En casos específicos, la fisiología del sistema ha llegado a ocasionar la descapitalización de industrias estratégicas, con gran potencial de desarrollo y, en general, a distribuir los recursos disponibles entre un número tan grande de proyectos que no se traducen en un reforzamiento apropiado de las dotaciones patrimoniales de muchos entes públicos.

Tal situación es evidente en empresas que se han venido sosteniendo artificialmente durante largos periodos, sea para defender, como se dijo, fuentes de empleo o para evitar el desmoronamiento de la economía de ciertas localidades. Sin embargo, rara vez se adoptan medidas de fondo (como serían: instrumentar programas regionales de desarrollo y abrir fuentes alter-

⁵ Véanse, Miguel S. Wionczek, et. al., *Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI Editores, México, 1966; Secretaría de la Presidencia, *La planeación nacional y el sector público*, México, 1976, y Fernando Hiriart, *Programación de las inversiones públicas*, Revista Difusión Fiscal, diciembre, 1975.

nas de ocupación), absorbiéndose periódicamente pérdidas que, sin duda, significan a la postre desperdicio de recursos.

Además, en un buen número de empresas estatales existen líneas de producción u operaciones subsidiarias que se ocultan mediante sistemas inadecuados de costos o que, conociéndose, se mantienen para evitar fricciones con usuarios, proveedores y agrupaciones sindicales.

En síntesis, la empresa pública se encuentra en una posición de franca debilidad para producir ahorros. Por eficiente que sea su administración, cuando genera utilidades surgen de inmediato fuerzas que tienden a reducirlas. Las presiones obreras se multiplican, los incrementos en la productividad se transfieren a los proveedores o usuarios a través del sistema de precios y el financiamiento de las expansiones sólo por excepción recibe el respaldo de la asignación de recursos patrimoniales.

En el pasado, dicho mecanismo de transferencia de ingresos quizá jugó un papel útil al abaratar los insumos y servicios básicos producidos por el Estado o al contribuir a una mejor distribución del ingreso. Lo que se cuestiona en la actualidad, es la conveniencia de seguir entremezclando las políticas de subsidio con la administración económica de los entes del sector paraestatal, haciendo prácticamente imposible la evaluación de sus resultados. Seguir los mismos enfoques significa menguar la capacidad del Estado para atender al desarrollo económico y social, dar empleo a los grupos marginados y corregir los desajustes financieros del gobierno.

Por último, los hechos esbozados hacen peculiarmente vulnerables a las empresas públicas frente a las fluctuaciones cíclicas de la economía. En efecto, su dependencia de los recursos del presupuesto federal o de los bancos estatales amplifica las oscilaciones de la demanda, sobre todo cuando se ponen en práctica políticas restricciónistas o expansionistas. En el primer caso, suelen detenerse drásticamente los programas de producción y formación de capital y, en el segundo, adoptarse decisiones de inversión o de incremento de la oferta a veces deficientemente estudiadas.

3. EL SISTEMA DE CONTROL

La índole dual (política y económica) de la función administrativa de las empresas y organismos públicos, junto a las peculiaridades de los sistemas de financiamiento, provoca complicaciones, hasta ahora insuperables, para evaluar los resultados de la gestión operativa y la bondad de sus inversiones.

Existen, por supuesto, sistemas institucionales de control que cubren campos como presupuesto, precios, compras, importaciones, tecnología e in-

versiones.⁶ Sin embargo, por lo común se trata de controles que persiguen objetivos generales y distintos de la evaluación propiamente dicha de los resultados y proyecciones de las empresas estatales; además, tienen un carácter predominantemente pasivo, es decir, se ejercitan frecuentemente *ex post facto*, sin establecer de antemano directrices claras de política económica.

La vigilancia de los gastos operativos se ejercita en términos de presupuestos globales, sin fijar normas de estrategia empresarial, mezcla de productos, de mejoramiento de la productividad o de reducciones de costos. El examen comparativo entre los presupuestos y los gastos reales, indicaría seguramente desviaciones importantes que son el reflejo de la ambivalencia de las funciones de la empresa pública y de la ambigüedad de la política de precios y tarifas.

Mayor énfasis se pone en el control de las inversiones. Pero éste se ejerce sin haber especificado previamente un conjunto de prioridades sectoriales o multisectoriales de alcance nacional. En consecuencia, la selección inicial surge de las propias empresas y los proyectos se presentan para su autorización ya terminados, habiendo entonces serias dificultades para evaluarlas en función de otras variables que no sean de orden microeconómico o las que resultan de políticas globales sobre el manejo de la demanda agregada.

Sin haber resuelto el problema básico de la orientación de las inversiones —esto es, sin haber establecido el eslabón programático entre la administración del gasto público y la orientación del crecimiento de la oferta de las empresas paraestatales—, los controles se han extendido y complicado por el procedimiento de crear mecanismos nuevos —que se suman a los existentes—, sin buscar la reestructuración de fondo del sistema. Hoy en día, un proyecto típico de inversión debe ser examinado por el consejo de la empresa estatal que lo auspicia, por los consejos de las instituciones financieras que aportan el financiamiento, por los órganos sectoriales de coordinación de políticas y por los encargados de la vigilancia presupuestaria. Ello sin contar con instancias en comisiones especiales, foros creados con el propósito de aprobar créditos externos, contratos de transferencia de tecnología e inversión extranjera, e importaciones, entre muchas otras.

Lejos de negar la validez de muchos de los objetivos perseguidos por los sistemas de control, sólo se considera criticable la proliferación de instancias burocráticas que desvirtúan y a veces nulifican la función de fomento del sector paraestatal y obligan al empresario público a emplear tiempo y energías desahogando trámites que lo alejan de su actividad principal.

⁶ Véase, *Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1970.

Por otro lado, las funciones de promoción, administración y vigilancia presupuestaria, o de otra naturaleza, de las empresas y organismos gubernamentales, no siguen líneas de mando nítidamente separadas; con frecuencia se dan traslapes que llevan a un mismo órgano de gobierno a ejercer simultáneamente dos o más de esas atribuciones. En cierta medida, la explicación reside en el hecho de que la jefatura de los consejos de administración, suele corresponder a una división del trabajo por ramas de la Administración Pública. Conforme a ese criterio, una dependencia investida de facultades típicamente de vigilancia, puede encontrarse con la responsabilidad —hasta cierto grado incompatible— de dirigir un consejo de administración y de impulsar nuevos programas de inversión, todo esto con independencia de la fuente de los recursos de capital de riesgo. A la inversa, en una determinada dependencia puede recaer la función de llevar adelante una tarea sistemática de programación y evaluación de un organismo paraestatal, sin que cuente con la capacidad real para llevarla a cabo, debido a que no fue creada para esos propósitos.

Por lo demás, la integración de los consejos de administración junto al cumplimiento de los objetivos que define la ley, persigue también los de mejorar las retribuciones que reciben funcionarios públicos de alta jerarquía; se mantiene, así, una imagen de austeridad, pero eso mismo les impone distraerse de funciones esenciales a su cargo, y hace que el personal propiamente técnico quede parcialmente excluido de la conducción administrativa de las empresas estatales.

Más importante todavía es que la misma composición multi-secretarial de los consejos, obliga a sus miembros a asumir una doble responsabilidad —no siempre compatible—: la de sostener los puntos de vista de la dependencia que los designa y la de defender los intereses de la empresa u organismo en cuya administración participan. No existiendo, por otro lado, políticas superiores que normen la actuación de todos, ni el criterio aglutinante de generar utilidades que normalmente adopta el sector privado, el resultado es que se refuerzan las tendencias a que las empresas estatales sigan directrices cambiantes —según la coyuntura del momento— y cumplan objetivos externos, relegando a segundo plano la solución de los problemas propios, en tanto se presenta oposición entre ambos.

No es entonces extraño que, con el correr del tiempo, se hayan consolidado actitudes que intensifican las resistencias normales al cambio de las reglas de comportamiento del sector paraestatal. Los encargados de las empresas y organismos se resisten al establecimiento de sistemas eficientes de control, por la doble razón de que ven restringida su autonomía de decisión y quedan sometidos a normas de evaluación predominantemente económicas. Por su lado, las organizaciones obreras, habiendo logrado desligar

El otorgamiento de alzas salariales de la posición financiera de las empresas gubernamentales, tienen poco interés en presionar en favor de su saneamiento económico. Y los presidentes y miembros de los consejos de administración —con honrosas excepciones—, probablemente temen incurrir en costos políticos y responsabilidades derivadas de fallas internas y factores externos que no siempre está en sus manos corregir.

4. CONCLUSIONES

El propósito de estas notas, es dar un primer paso en el análisis del comportamiento de las empresas públicas. No se persigue, en modo alguno, atacar la intervención estatal en el sistema de producción. Por el contrario, se parte de reconocer la simbiosis de la empresa pública con la privada, y de que el debilitamiento de una arrastraría a la otra y al propio desarrollo del país.

El sector paraestatal, fuera de toda duda, ha hecho contribuciones altamente significativas al progreso nacional. Baste señalar que empresas como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Guanos y Fertilizantes de México, Altos Hornos de México, han aglutinado capitales imposibles de reunir a través de los mecanismos privados de mercado; formado núcleos de técnicos nacionales, liberado al país de relaciones inconvenientes de dependencia; creado polos regionales de desarrollo, y abierto oportunidades de inversiones en beneficio de inversionistas privados.⁷

No podría exagerarse al señalar que esas mismas responsabilidades, pero en escala ampliada, recaerán en el futuro sobre la esfera de acción de empresas y organismos estatales. Quiérase o no, el desarrollo del país está ligado a la posibilidad de expansión de los servicios básicos y de las industrias estratégicas, esto es, al fortalecimiento y saneamiento del sector paraestatal.

Lograrlo será impracticable mientras persista el deterioro financiero de las empresas públicas, por cuanto éste arrastraría consigo, inevitablemente, al conjunto de las finanzas gubernamentales y a la tasa de desarrollo del país. Se generaría entonces una espiral descendente donde se debilitaría la capacidad del Estado para impulsar el progreso nacional y equilibrar las fuerzas sociales.

Precisamente por eso, deben reconsiderarse a fondo las reglas que norman el funcionamiento del sector paraestatal a fin de corregir las fallas en que

⁷ Véanse, Javier Alejo, *Economía y justicia social*, Suplemento de Comercio Exterior, México, abril de 1976, y Horacio Flores de la Peña, "Política económica general y adquisiciones del sector público", *Comercio Exterior*, abril de 1972.

se debate e imprimirle el vigor necesario para que promueva con eficacia nuevas transformaciones en la estructura económica.⁸

Las implicaciones de política económica que se derivan de las reflexiones apuntadas son evidentes —aunque nada fácil de instrumentar. Por lo demás, su análisis pormenorizado rebasa los alcances de este trabajo. En consecuencia, sólo se insiste en algunos puntos de especial significación. Ellos se resumen en el imperativo de definir normas claras y precisas que reorienten la acción de empresas y organismos públicos.

En primer término, con excepciones obvias, es imprescindible sentar lineamientos que obliguen a la generación de excedentes, compatibles con la cuantía de los recursos estatales invertidos. Como cuestión de principio, el cumplimiento de metas sociales debiera instrumentarse a través de sistemas más idóneos que, por lo demás, están ya creados y en funcionamiento.

En segundo lugar, a las elevaciones en costos de las empresas públicas debe corresponder un sistema flexible —casi automático— de ajuste, vía revisiones de precios y tarifas. Sólo así se evitarán variaciones bruscas en estos últimos —políticamente difíciles de implantar— y se garantizarán condiciones financieras sanas al propio sector paraestatal. Complemento de ello, sería emprender programas de reducción de costos, negociación de compras, selección de la mezcla de productos, elevación de la productividad y racionalización de las estructuras administrativas. Asimismo, las negociaciones salariales deberían regirse por lineamientos precisos en que, sin dejar de proteger a los trabajadores de los efectos inflacionarios y hacerles partícipes de los aumentos de la productividad, se evite incurrir en cargas exageradas para la economía de la empresa pública.

Por último, diversas razones (necesidad de mejorar la asignación de recursos, reconstituir los fondos patrimoniales, compensar pérdidas cambiarias, etc.) aconsejan poner en práctica criterios altamente selectivos en la autorización de nuevas inversiones, en la canalización de créditos y en las ampliaciones a los presupuestos de gasto corriente. Se incluyen dentro de estas normas el uso de los excedentes de ahorro que produzcan los organismos paraestatales, así como la adquisición de empresas privadas en mala situación financiera. De otra manera, se caería en el error de confundir un Estado fuerte con un sector público que invierte y se endeuda sin discriminación.

Todo lo dicho, podría calificarse de economicismo tecnocrático, es decir, de recomendaciones que pasan por alto la realidad de las presiones políticas y sociales. Sin duda, tal calificación tiene un sustento empírico innegable, a

⁸ Véase, Leopoldo Solís, "Externalidades y propiedad", en *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 1976.

uzgar por la historia de la formación de decisiones de política económica. Pero, admitirla, sería un recurso para soslayar el hecho de que lo que se encuentra en juego no es la búsqueda de soluciones políticamente felices, sino lo transitorio, sino superar a fondo los estrangulamientos que incapacitarán al Estado para atender a los grandes problemas nacionales.