

**LOS LIMITES DE LA PARTICIPACION
DE LA EMPRESA PUBLICA
EN LA MODERNIZACION**

Dr. José Mejía Lira

LOS LIMITES DE LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA MODERNIZACION

José Mejía Lira

INTRODUCCION

Durante los últimos diez años, las políticas económicas de la gran mayoría de los países —sean éstos desarrollados o subdesarrollados, capitalistas o socialistas— han emprendido cambios en su participación estatal, con una tendencia a retirar su participación directa y abordar una política de desregulación.

Antes de esta década, el estudio del fenómeno de la intervención o nacionalización de ciertos sectores de la economía era tema obligado para los estudiosos de la administración pública. Hoy, este campo ha dejado lugar al tema de la privatización —o retirada de la participación estatal—, obligando a preguntarnos si esta nueva situación es un fenómeno coyuntural o una exigencia estructural; e incluso, a cuestionarnos respecto a que si es una acción irreversible o acaso estamos dando pasos hacia una nueva modalidad del Estado.

Se habla —incluso— de un nuevo Estado, modificado y fortificado en su concentración respecto a ciertas actividades, lo que en la competencia económica equivaldría a alta segmentación; sin embargo, se cuestiona no sólo su participación en la economía, sino, con mayor fuerza y vehemencia, sus modalidades y formas de actuación, así como su concepción uniforme en relación a la satisfacción de los servicios y necesidades que trata de brindar a la sociedad.

Estas nuevas ideas van acompañadas de procesos de crisis agudos en las economías de los países como México, que buscan salir de una senda de subdesarrollo mediante políticas y orientaciones diversas y en busca de aquella que dé la pauta para alcanzar mejores niveles de vida, dentro de un marco de desarrollo integral. Aquí es donde cobra sentido el papel de la empresa pública (E.P.), pues es reconocida la importancia que en épocas anteriores ésta tuvo en los países latinoamericanos (y también en algunos países de otras regiones), ya que gracias a ella se obtuvieron beneficios que difícilmente se hubieran logrado sin su existencia.

No obstante el reconocimiento del papel significativo que han tenido la E.P. en el pasado, lo cierto es que actualmente nos encontramos viviendo un esquema económico bajo el cual la intervención estatal no parece estar vigente. Por consiguiente, al reconocer este cambio significativo, no solamente no deberíamos cuestionar la existencia de una intervención estatal vía empresas públicas, sino, más bien, preguntarnos cómo y hasta dónde puede

darse dicha intervención, entendiéndolo que lo importante será la naturaleza de la misma y la legitimidad de la acción estatal.

La respuesta a esta interrogante no es del todo sencilla, pues, primero que todo, deberán reconocerse dentro del contexto que se vive y previendo las circunstancias que se estime puedan prevalecer en el futuro, las cuales exigirán: o bien el retiro del Estado; o bien su reiterada participación directa, bajo ciertas modalidades. Además, es necesario reconocer que la intervención se realizaría bajo una lógica meramente económica y que las exigencias cada vez mayores de una democratización, así como la gran diferenciación de nuestras sociedades, nos obligan a atender el imperioso reconocimiento de estos factores, en cualquier propuesta o análisis de las empresas estatales.

Abordar el análisis de la empresa pública en el contexto actual requeriría de un estudio profundo de los cauces que se están dando, gracias al embate neoliberal y a la naturaleza de los procesos derivados de ésta y de los cambios sociales, los que exigen respuestas cada vez más consensuales y diferenciadas de los grupos sociales que, entre sí, son cada vez más heterogéneos. Por lo mismo, en este trabajo sólo buscamos aportar algunas ideas sobre consideraciones enmarcadas en esta problemática, sin pretender —naturalmente— haber agotado el tema; antes bien estimamos que es apenas un esbozo para mayores y mejores desarrollos futuros.

EL CONTEXTO DE LA MODERNIDAD

Reconociendo la importancia que ha tenido la participación estatal en las economías latinoamericanas, en particular la de México, hemos de subrayar que el contexto de actuación no ha variado significativamente.

Según datos de la CEPAL, a mediados de los ochentas el ingreso real per cápita en América Latina descendió al nivel de 1977, en tanto que el PIB por habitante se hallaba 9% por debajo del nivel de 1980. A su vez, el desempleo urbano se elevó enormemente y la inflación tuvo gran aceleración. De allí en adelante se han superpuesto varios valores negativos en la economía, como por ejemplo las alzas del interés real, el corte del ingreso de capitales y un considerable deterioro en los intercambios.

Ante esta situación, los países latinoamericanos aparecen con un grado mayor de vulnerabilidad externa, pero reconociendo que la crisis tiene un carácter estructural y que los procesos de ajuste son altamente ineficientes. En este contexto, lo más grave ha sido el crecimiento de las desigualdades internas. Por otra parte, existen una serie de factores que prevalecen como formas de relaciones económicas a nivel mundial, como son el proteccionismo, las transformaciones de las normas de consumo, la reestructuración industrial, el avance del cambio tecnológico en los países avanzados y las nuevas modalidades de operación de los agentes transnacionales.

En el caso particular de México, durante los años ochentas se vive una de las situaciones económicas y financieras más graves de su historia. En 1982, por vez primera en cincuenta años el PIB registra una disminución real y en 1988 no llega a rebasar la marca de seis años atrás. Como consecuencia de ello y

dado el nivel de crecimiento de la población durante ese período, el nivel de vida de la mayoría se reduce, al mismo tiempo que el ingreso per cápita acumula un retroceso de 14%, en términos reales, mientras que el nivel de precios al consumidor se multiplica por 49.

Para enfrentar esta situación se han establecido una serie de políticas de ajuste. Entre otras, la restricción al crecimiento de los salarios; limitaciones al crecimiento de algunos precios y un ajuste de precios y tarifas de servicios públicos buscando ubicarlos, en general, por arriba de su costo; aunado a ello, se ha mantenido una política de austeridad fiscal.

IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Destacar la importancia del sector paraestatal —sobre todo en situaciones de profunda crisis— es de vital importancia. Para ilustrar lo anterior sólo señalaremos aquí algunos pocos elementos, que pretenden dejar establecido el papel significativo que han tenido las empresas públicas en la vida económica del país. Y aunque reconocemos que los indicadores cuantitativos no reflejan cabalmente el esfuerzo que realizan las empresas del Estado para garantizar la satisfacción de políticas nacionales, estableceremos —sin embargo— ciertos indicadores que sean útiles a una comprensión sintética del asunto.

Las empresas públicas han apoyado actividades de diverso orden, tanto del tipo industrial como de servicios, buscando vincular producción y demanda de bienes básicos necesarios. Además, se ha dejado claramente establecido que las empresas públicas cuentan con un monto de inversión superior a su participación, en la generación del valor agregado, por lo que puede considerarse un sector dinamizador de la producción y del empleo.

En otros aspectos, las exportaciones públicas superan el 80% del total de ventas externas de bienes del país y en 1983, sin el petróleo, éstas alcanzaron el 35%. Actualmente, el sector industrial paraestatal se organiza en dos bloques de actividades articuladas en su interior, pero con reducida integración entre sí con respecto a la economía nacional:

- 1) Energía, petroquímica, fertilizantes y minería; y
- 2) Industria metalmecánica.

A su vez, el sector de empresas comerciales paraestatales desarrolla básicamente dos funciones:

- Comercialización de productos agropecuarios; y
- Distribución de bienes básicos.

En 1983, las E.P. participaban con un 18.2% del PIB, un 5.1% de participación en el empleo, un 5.8% en el PIB manufacturero y un 5.1% en el PIB (sin PEMEX). Dos años más tarde, en 1985, su participación en el PIB fue de 15.4%, 5.2% en el empleo y 5.4% en el PIB (sin PEMEX).

En cuanto a la participación de las E.P. comerciales e industriales en el déficit del sector público, mostramos aquí datos sólo de las controladas en el presupuesto, para los períodos que se indican. Estos datos se remiten a antes y después de la transferencia de la E.P. y excluyen o integran a PEMEX, según se muestra:

	77-82	83-84
Antes de transf.	49.5%	29.0%
Después de transf.	31.3%	-14.6% (o sea, superávit)
Antes de transf. (-PEMEX)	31.9%	58.5%
Después de transf. (-PEMEX)	12.9%	15.0%

En la coyuntura actual, tal vez sea de mayor importancia la actividad del Estado en el desarrollo social. Aquí encontramos reducciones significativas en la participación estatal y, aunque cierto sector de los ideólogos neoliberales reconoce la necesaria intervención estatal en este aspecto, nos encontramos con afectaciones significativas para el caso de México.

Por otro lado, si consideramos a la Lotería Nacional, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (liquidado en 1983), al IMSS y al ISSSTE, observamos que, en cifras reales, se observa una disminución en los gastos de estos organismos:

GASTOS CORRIENTES DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DE DESARROLLO SOCIAL.

(Sujétos a control presupuestal)

Millones de pesos (año base: 1980)

AÑO	1980	1982	1984	1986	1987
Gasto corriente:	116,114	141,627	109,810	113,246	100,500
Transferencias:	10,473	11,381	8,460	3,505	1,184

FUENTE: Miguel de la Madrid. 6º Informe de Gobierno.

ELEMENTOS A SUPERAR Y LIMITANTES A LA PARTICIPACION DE LAS E.P.

Las limitantes a las empresas públicas son de diverso orden. Por un lado,

están las que podríamos denominar político-ideológicas; por otro, las histórico-estructurales y las económico-administrativas.

En el primer caso, estamos ubicados en un debate cuya ubicación en el tiempo nos lleva a un pasado lejano. En ese debate se reconoce al Estado como motor del progreso; o bien, como un Estado asistencial o social cuyos objetivos son el equilibrio económico general y la obtención de fines de justicia social. Este Estado benefactor desempeña un rol importante en la economía, dado que se considera que debe expandir los servicios públicos asistenciales, basar su sistema fiscal en una tasación progresiva y redistribuir el ingreso, por medio de mecanismos diversos.

Ciertamente, este tipo de Estado apareció después de la Segunda Guerra Mundial y, a pesar de los grandes beneficios que produjo, su acción fue cuestionada por los defensores del liberalismo individual (Hayek, Mises, Ropke, Friedman), considerando, entre otras cosas, que el Estado asistencial corroe en sus raíces las estructuras y los valores de la sociedad libre, al desarrollar una peligrosa tendencia a la burocratización de la vida colectiva y una reglamentación estatal no conveniente. Según tales críticas, toda intervención del Estado en el mercado es una amenaza a la libertad individual y una peligrosa concesión al colectivismo; incluso, considera que dicho Estado reduce la eficiencia del sistema y frena la expansión económica.

En el caso concreto de México, el papel del Estado asistencial fue demasiado paternalista y con deficiencias, lo que generó un cuestionamiento a su legitimidad tanto por efecto de las orientaciones extremistas de la izquierda, como por las provenientes de la derecha. La presencia del Estado en la sociedad civil no sólo politizó a la sociedad global, sino que llevó a generarle demandas múltiples a un Estado que, convertido en actor económico, se comportó como miembro de la iniciativa privada y del movimiento obrero, siendo cuestionado por unos y otros y encontrándose cada vez más incapacitado para satisfacer los mínimos de bienestar, en virtud de los recursos escasos.

En realidad, este Estado creó mecanismos clientelares. De acuerdo a la dinámica social vigente, esto fue cada vez más cuestionado, reforzándose dicho cuestionamiento por no contarse con recursos suficientes para satisfacer las demandas. Una sociedad cada vez más informada no toleraría una intervención estatal en la economía, que no se tradujera en beneficio social.

Por otro lado, encontramos estructuras de participación estatal que corresponden a una concepción particular del significado de lo público ("aquello que es de todos, no es de nadie"), cuyo efecto ha tenido funestas consecuencias. En ocasiones, los actores relacionados a las empresas públicas han vislumbrado a la E.P. como un botín a repartir, por lo que frecuentemente existen abusos sindicales, políticos sin interés en la empresa, proveedores abusivos y corrupciones administrativas, entre las distorsiones más destacadas. Afortunadamente, éste no es el caso de la mayoría de las empresas públicas, aunque sí muchas de ellas han sufrido los embates de esta concepción.

Además, ciertos elementos económico-administrativos podrían frenar e incluso, hacer desaparecer, a las E.P. En varias de ellas se reconoce el bajo nivel de eficiencia y productividad, en parte debido a las limitantes para su capitalización y a las interferencias, en su administración, de otros agentes gubernamentales. Además, se les reconoce también una malsana política de precios y tarifas, que proporcionaba transferencias de la E.P. a la empresa privada. En otro sentido, las E.P. deben superar desde carencias administrativas (como la ausencia de planes debidamente estructurados y factibles; el diseño de normatividades más *ad-hoc* y no generalizadas a todo el sector paraestatal; mejoras administrativas; etc.), hasta la aplicación de políticas de precios y tarifas en donde se identifique claramente a los beneficiarios o en donde aquéllas se realicen con superávits.

Todos los elementos señalados inciden hacia consideraciones que refuerzan la corriente neoliberal, una de cuyas premisas centrales establece que el Estado es un administrador ineficiente, que además hace ineficiente a la sociedad. Por lo mismo, se valora como “mejor” aquello realizado por el sector privado, extrapolando esta visión hasta la prestación de los servicios públicos más tradicionales.

El debate sobre si es mejor la administración pública o privada, de un servicio, debe darse a la luz de la evidencia empírica y determinando claramente los criterios de evaluación a través de los cuales se realiza la comparación. Se observa que: “...a menudo se presentan simples tabulaciones de ejemplos de servicios públicos y privados como prueba de la superioridad de uno u otro” (...) “el problema de este enfoque es el supuesto táctico de que todas las otras variables están canceladas y de que la diferencia observada es el resultado únicamente del suministro público o privado del servicio.” Así, los casos examinados se realizan conforme a ciertos criterios como la eficiencia y, en algunos casos, la igualdad.

Se reconoce —también— que existen criterios difíciles de trabajar para el análisis y lo complicado que resulta realizar un análisis completo, para satisfacer los diversos criterios que podrían permitir una comparación integral de los servicios privado y público. Y aunque se admite que los estudios presentados no son concluyentes, se establece que el sector privado generalmente puede proveer los denominados servicios públicos con más eficiencia y eficacia que si lo hiciera el gobierno, particularmente cuando existe un monopolio.

Muchos de los problemas relacionados con la contratación de servicios humanos, son consecuencia de la dificultad para especificar los resultados que se desean en esos servicios y de una ejecución defectuosa.

La idea fundamental es que no se quiere privar a la sociedad de ciertos servicios, sino, al contrario, suministrarlos en mejor forma, pero a través del sector privado. Aun cuando el gobierno ejerciera su autoridad para proveer bienes colectivos, no necesita ser el productor. La producción no necesariamente debe ser el brazo fuerte del gobierno.

Este empate es una de las principales limitantes para la existencia de las E.P., lo que se ve reforzado —o tal vez sea la causa principal— por la carencia de

recursos que sufren los gobiernos actuales y por las restricciones al gasto, que imponen ciertas políticas de instituciones internacionales.

COMENTARIOS FINALES

Las nuevas relaciones mundiales exigen estudiar a fondo las formas de inserción y definir una posición clara sobre elementos como la tecnología, los tratados de libre comercio; las formas cómo combatir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso; las políticas fiscales; las regulaciones sobre las relaciones sociales; etc. En breves palabras, habría que considerar elementos endógenos y exógenos cuya importancia es tal, que se requiere de una serie de decisiones en donde el Estado está obligado a considerar multitud de intereses y pugnas sociales, que lo fuerzan a actuar más como un ente satisfaciente y no del todo optimizante.

Dadas estas condiciones, deben explicitarse las formas de complementariedad que puedan realizar las E.P. y el sector privado. Una de las modalidades de la intervención estatal corresponderá al sector de desarrollo social, el cual no debe ser relegado. En este sector, las formas de prestación de los servicios y satisfacción de bienes deberán pasar por la aceptación de que ni todo lo negativo corresponde al Estado, ni todo lo positivo es exclusivo del mercado. Dado el gran dinamismo que vivimos, cuyos cambios nos exigen adaptarnos con gran rapidez a situaciones cambiantes, se debe contar con estudios que analicen la pertinencia de las intervenciones estatales juzgando con respecto a los fines con que fueron creadas las E.P. de forma tal, que podamos realizar los ajustes convenientes surgidos de evaluaciones de la sociedad, con respecto a las empresas públicas. A este respecto, se hace necesario distinguir a las empresas que prestan servicios con carácter eminentemente social, de aquellas que presten bienes y servicios en el mercado, para lo cual habrá que contar con criterios de evaluación tales como costo-efectividad, balance social, etc.

En última instancia, el reto para las E.P. es responder adecuadamente a una sociedad que reclama servicios cada vez más diferenciados, pero, con calidad y eficiencia en su prestación. Un mal servicio público o un producto no satisfactorio provocará críticas y cuestionamientos inevitables, por parte de la opinión pública.

Será necesario, de igual manera, que se tenga como criterio de actuación la imparcialidad, rompiendo con los criterios clientelares y aquellos que buscan beneficiar a sólo una clase o a un grupo de la sociedad, lo que trastocará y cuestionará a las E.P. En este sentido, habrá que fincar responsabilidades. La democratización —por último— exigirá una mayor participación de los diferentes grupos y corrientes en los asuntos de gobierno. Si se cuenta con un criterio de igualdad, este proceso será beneficioso para el desarrollo de las E.P., reforzadas éstas, naturalmente, por un cuerpo administrativo capaz y comprometido, cuya permanencia relativa permita palear los cambios sexuales y aprovechar las políticas favorables al sector.

Finalmente, el debate acerca de si son los mecanismos del mercado o la intervención estatal los causantes de la crisis, nos llevaría a un plano de discusión en donde no contamos con evidencias plenamente satisfactorias. Por ello, si han de seguir existiendo las E.P., deberán hacerlo con clarificación de objetivos y a través de los criterios antes expuestos.