

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS ACERCA DE LA REGULACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

Una eficaz regulación y supervisión de las empresas pertenecientes al Estado debe ubicarse en el contexto de la política económica general. De esta manera, es imprescindible definir previamente la naturaleza diversa de los orígenes de los organismos y empresas públicas, así como la problemática que enfrentan y los grandes lineamientos que definen la política en este campo.

De esta manera, ésta ponencia se refiere al contexto general de la empresa pública y del Estado, en su papel de instrumento de orientación de desarrollo.

A partir de la Revolución, se ha consolidado en México un sistema de organización social mixto en lo económico y plural en lo político, cuyo fundamento ha sido una división de responsabilidades entre los distintos grupos que conforman la sociedad, que garantice la conservación de la soberanía nacional y evite que intereses particulares lesionen los intereses generales de la nación.

En este esquema de economía mixta, corresponde al Estado la responsabilidad de orientar el proceso de desarrollo y la administración de los recursos nacionales, siendo, en última instancia, el que finalmente debe rendir cuentas a la población y a quien corresponde cuidar y garantizar que no se lesione el bienestar común.

Así, la intervención del Estado tiene la finalidad esencial de garantizar no sólo el proceso mismo de desarrollo, sino que éste tenga las características que exigen los principios que rigen la vida colectiva.

Para que el Estado responda a los intereses de las mayorías, sin que sus acciones se vean impedidas o limitadas por intereses particulares, es imprescindible que cuente con capacidad de decisión sobre los aspectos esenciales de la vida económica de la nación, lo que implica, necesariamente, su participación, exclusiva o asociado con particulares, en aquellos renglones que son estratégicos para la marcha económica general del país.

Lo anterior enmarca la existencia de las empresas del Estado, ya que las responsabilidades que éste enfrenta en la sociedad moderna, no podrían haberse cumplido sólomente a través de los instrumentos tradicionales de política económica y servicios a fin de garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas,

la competencia en los mercados doméstico e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios.

La evolución socioeconómica del país ha sido en gran medida determinada por el importante crecimiento de la participación del Estado principalmente a través de su sector de empresas y organismos, cuyos orígenes responden a diversas situaciones.

En primer término pueden señalarse aquellos organismos creados con el fin de participar directamente en la explotación de los recursos básicos y estratégicos que garantizarán la prestación de servicios públicos considerados de interés nacional. En este grupo destaca la nacionalización del petróleo y de la energía eléctrica, así como la participación directa en el transporte ferroviario.

Otro grupo de empresas se crearon para regular o contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados, con frecuencia de capital extranjero, y para participar en renglones estratégicos de apoyo general a la actividad económica. Tal es el caso del abastecimiento de insumos básicos para la agricultura y la industria nacional que realizan Altos Hornos de México y Fertilizantes Mexicanos.

Destacan, asimismo, aquellos organismos y empresas que cumplen determinados fines de la actividad pública que es más conveniente desarrollar en forma descentralizada, como en el caso de la prestación de servicios sociales: Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado, etc.

Otros más, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares sirven como instrumentos reguladores del sistema de mercado y permiten al Estado intervenir en los procesos de distribución y comercialización, garantizando el abasto de productos básicos a precios accesibles, a cada vez mayores grupos de la población.

En otros campos, el Estado ha tenido que intervenir ya sea para participar en proyectos de inversión que, siendo necesarios, no eran atractivos para el capital privado por sus períodos de maduración, rentabilidad o riesgo, o bien para evitar la desaparición de empresas que revestían algún interés público, principalmente en materia de empleo, y que por diversas circunstancias no podían continuar operando bajo la gestión de particulares.

Estímulo y dirección al desarrollo económico

Como se ha señalado anteriormente, el Estado orienta y conduce el proceso de desarrollo mediante la utilización de los diversos instrumentos de política económica de que dispone. Estos instrumentos, dentro de los que destaca el gasto público, la política tributaria, la monetaria y crediticia y la

comercial, distinguiéndose por su importancia la de empresas públicas, que si bien podría ubicarse dentro de una definición amplia de política fiscal, su carácter justifica su clasificación aparte. Es decir, mediante las empresas públicas la intervención del Estado no sólo es con carácter normativo o de creador para infraestructura, sino que pasa a intervenir directamente en la producción de bienes y servicios.

Lo anterior permite así distinguirse un grupo importante de empresas públicas dentro de las que destacan la de energéticos, electricidad, siderurgia, fertilizantes. Mediante ellas el Estado intensifica el proceso de crecimiento económico y, principalmente en el área de energéticos, garantiza los insumos básicos que el resto de los sectores demanda. La infraestructura del transporte a cargo del Estado es otro elemento fundamental de apoyo al proceso de crecimiento. Sin embargo es conveniente destacar el hecho de que además de estimular el proceso de crecimiento, las empresas públicas le permitan al Estado apoyo y direccionalidad. Es decir, mediante estas entidades el sector público puede transformar el mero crecimiento en desarrollo económico. La diferencia entre estos dos procesos está en el hecho de transformarlo en bienestar generalizado a la población, los meros incrementos en el producto nacional. A ello coadyuva en forma sustantiva el Estado, ya que mediante su intervención reguladora en el abastecimiento de bienes básicos como es el caso de CONASUPO permite moderar los crecimientos excesivos en los precios de los artículos esenciales de la población y romper estructuras oligopólicas e incluso monopólicas que se dan en regiones aisladas del país.

Es en esta dirección como las entidades públicas coadyuvan a la transformación del crecimiento en desarrollo económico.

Otra área fundamental es la de seguridad social. En ella, el Estado interviene directamente para garantizar los niveles de salud indispensables para la población. La penetración del Instituto Mexicano del Seguro Social no sólo en las áreas urbanas, sino en las rurales atestigua esta orientación. En esta área, sin embargo, es conveniente reconocer la importancia de fusionar diversas áreas del sector público encargadas de seguridad social y que en ocasiones incurre en duplicaciones y exceso de capacidad instalada. Asimismo la filosofía del Seguro Social paulatinamente tendrá que orientarse más a la prevención masiva de enfermedades que al aspecto excesivamente especializado y atención gradual que en un país con las características demográficas del nuestro y con deficiencias ancestrales acumuladas, no puede justificarse.

Por último, otra área fundamental para elevar la calidad de la vida de la población y darle sentido al mero crecimiento económico es el de la vivienda en la que si bien el Estado no participa por medio de una entidad paraestatal, lo hace a través de varios fondos de financiamiento a la construcción

masiva de vivienda como es el caso del INFONAVIT, FOVISSSTE y el Instituto de las Fuerzas Armadas para la Vivienda.

Problemática del sector paraestatal

Si bien el desarrollo del sector paraestatal ha tenido una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción en la economía por parte del Estado, ha tenido que enfrentar problemas de eficiencia, administración y productividad, como de índole financiera, resaltando entre estos últimos la insuficiente generación de ahorro interno. Este fenómeno determina una mayor necesidad de recursos para realizar los correspondientes programas de inversión, lo cual provoca un uso creciente del endeudamiento, lo que a su vez genera aumentos de consideración en los montos de las amortizaciones y en los pagos por servicio de la deuda.

La insuficiente generación de ahorro corriente ha determinado una importante limitación al fortalecimiento del sector, en tanto que no cuenta con los recursos propios suficientes para una expansión acorde al desenvolvimiento general de la economía, lo que incide en un cambio importante en la estructura de financiamiento.

Cabe señalar que la generación de ahorro público juega un papel importante en el proceso de formación de capital y por ende en el proceso de desarrollo. Si se dispone de fuentes propias de financiamiento en cantidad suficiente, se evita el riesgo de una excesiva dependencia en el crédito interno, el externo o en la emisión primaria de dinero como medio de financiamiento.

El ahorro público se define como el remanente para inversión que queda después de reducir al ingreso corriente los gastos de operación. Este es un elemento crucial en el contexto de la política económica, ya que siendo la inversión pública uno de los instrumentos básicos de ella, su financiamiento adquiere gran relevancia.

En este sentido, la problemática del sector público queda de manifiesto en los siguientes hechos. De 1965 a 1971 la proporción de gasto financiado con ahorro propio fluctuaba entre 65% y 85%. Dicho coeficiente desciende paulatinamente y en 1976 se situó alrededor de 26%. Si se excluye el ahorro generado por los recursos derivados del petróleo la caída es más pronunciada, ya que esa proporción fue prácticamente cero en 1976.

Ello significa que los gastos de operación absorbieron todo el ingreso corriente; por ello, los programas de inversión fueron financiados íntegramente con endeudamiento. Dentro del sector público, es precisamente el subsector de organismos y empresas, excluyendo PEMEX, donde ha sido más agudo el deterioro del ahorro público.

Así, mientras que en 1970 el sector público, distinto de PEMEX y Gobierno Federal, tuvo ahorros que representaron 6.3% del total del ingreso

de todo el sector, en 1974 cayeron hasta -1.0%; en 1975 -0.6% y en 1977, 0.6%. Para 1978, esta proporción fue de 1.1%.

La escasa generación de ahorro corriente por parte de las empresas propiedad del Estado, ha sido causada por la conjunción de distintos factores, tanto del lado del gasto, como del lado del ingreso.

En este sentido, por el lado del gasto destacan problemas referentes a los sistemas de administración, estructura operativa, tecnologías inadecuadas a la dotación natural de factores, y elevación de los costos debido a la existencia de presiones inflacionarias.

Por otro lado del ingreso sobresale la excesiva rigidez de los precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público, que ante la ya mencionada elevación de costos hace que se agraven los problemas financieros de las empresas a la vez que provoca distorsiones en el sistema de precios de la economía.

Adicionalmente cabe destacar que los subsidios implícito en los precios y tarifas de los bienes del sector público, no siempre benefician a los grupos a los que se dirigen originalmente y, en otras situaciones, dichos precios subsidian actividades que no responden a objetivos prioritarios de política económica y social cuyo costo, sin embargo, se traslada a la sociedad en su conjunto.

Es así que mientras las empresas del sector público perciben menores ingresos y enfrentan mayores costos y cargas financieras, en muchos de los casos los subsidios que otorgan a través de precios y tarifas rígidas, no se justifican. Se han realizado considerables esfuerzos para corregir esta situación y, en los últimos años se han logrado algunos avances en la revisión de los precios y tarifas del sector público entre los que se puede mencionar las modificaciones de precios en ciertos productos de PEMEX, fertilizantes, acero, las tarifas de electricidad, ferrocarriles, teléfonos, aeropuertos y caminos y puentes.

Si bien en los últimos años se han logrado avances en materia de ahorro corriente, es imprescindible redoblar los esfuerzos para elevarlo en todas las empresas del sector público ya que de lo contrario los recursos del petróleo serían utilizados para cubrir el desahorro de otras entidades como un subsidio para sus programas de inversión, distraendo recursos que podrían aplicarse en proyectos dirigidos a otras prioridades.

Frente a la problemática prevaleciente en el sector paraestatal, la estrategia contenida en la política de empresas públicas pretende elevar la flexibilidad de éstas como instrumento de política económica, ampliando su eficacia tanto para enfrentar situaciones coyunturales como para inducir los cambios estructurales en la economía para avanzar en la senda de un desarrollo más equilibrado, justo e independiente. Ello implica reforzar las acciones y ampliar los esfuerzos para que se logren avances significativos res-

pecto a productividad, eficiencia, operación, sistemas de administración, relaciones laborales, tecnología y, en la parte financiera, generación de ahorro corriente. Todo ello, enmarcado dentro de la necesaria congruencia entre los fines corporativos de las mismas y los grandes objetivos nacionales.

Algunos lineamientos de política

En este contexto, la política de empresas públicas considera como áreas básicas de acción, aquellas en las que los resultados que se obtengan sean determinantes para constituir a dichas empresas, como un todo, en un instrumento flexible.

Por una parte, en lo que toca a precios y tarifas, se considera que su nivel debe ser suficiente para cubrir los gastos corrientes y de operación y financiar una proporción razonable de la inversión de las empresas, reduciendo de este modo los requerimientos de crédito y, por tanto, el ritmo de crecimiento de la deuda de las mismas.

Por otra parte, y en atención al principio de equidad se requiere que sea el usuario del bien o del servicio el que cubra el costo correspondiente, para que éste no se traslade a la sociedad en su conjunto y contribuir asimismo, a racionalizar el consumo de tales bienes y servicios.

Además, el Estado reducirá paulatinamente los subsidios a actividades que no cumplan o no respondan a objetivos prioritarios de política económica y social. Así, las empresas deberán hacer explícitos los subsidios, transferencias y créditos, bajo el principio de dar transparencia a sus obligaciones.

La solución a la problemática que enfrentan las empresas públicas no se podrá obtener con la sola revisión de sus precios y tarifas, ya que éstos sólo atienden una parte del origen de aquélla. Es necesario buscar soluciones integrales en los aspectos concernientes a la operación de tales entidades de la que derivan grandes obstáculos para convertir al sector paraestatal en un instrumento flexible de la política económica.

Por ello, es indispensable el diseño de programas que permitan un nivel de costos adecuado a una elevación sustancial de la eficiencia y de la productividad en la operación de las empresas. Asimismo, los programas de inversión deberán desarrollarse con un horizonte de largo plazo, diseñando su planeación por etapas sucesivas para no supeditar las decisiones importantes a presiones de corto plazo.

Adicionalmente, dentro del marco de la política del sector paraestatal se considera la adopción de tecnologías que, sin descuidar la eficacia con que cumplan sus objetivos específicos, logren aumentos de su eficiencia, de tal manera que permitan racionalizar el uso de sus insumos, buscándose las relaciones más adecuadas de capital y mano de obra en sus procesos productivos.

Todo ello, se refuerza con la modernización de la gestión administrativa a fin de mejorar los niveles de operación, otorgándoles flexibilidad en el manejo de sus recursos para aprovechar mejor su papel como instrumento de política económica, a la vez que se permitan mejores mecanismos de evaluación y control de sus resultados, con objeto de precisar si están aludiendo al cumplimiento de las prioridades que les compete en el proceso de desarrollo económico y social, posibilitando la oportunidad de las acciones correctivas.

La política de empresas públicas persigue entonces, como propósito, no sólo aumentar y mejorar su eficiencia, buscando que operen con criterios de racionalidad sino que, dentro del marco de congruencia de la política económica y cumpliendo su función como uno de los instrumentos principales, coadyuven al logro de los grandes objetivos nacionales.

Un elemento importante en la consecución de estos propósitos lo constituye la capacidad para regular y supervisar la operación de las empresas del Estado, campo en el que se han venido tomando diversas acciones.

Así, se han fusionado 15 entidades para evitar la duplicidad de costos y esfuerzos con un mismo fin; se han liquidado 75 empresas estatales para evitar que el Estado desvíe su atención en áreas que no son de carácter estratégico o que por razones distintas a prioridad llegaron a formar parte del mismo y pueda, de esta manera, reforzar su acción en áreas básicas del desarrollo; asimismo, se han desincorporado 12 entidades y se han creado 28.

Si bien se han logrado avances en cuanto a la reestructuración del sector paraestatal, es necesario realizar mayores esfuerzos para aumentar la capacidad de regulación y supervisión de las empresas del Estado. En este sentido, es conveniente continuar estimulando la agrupación de las empresas en ramas afines, buscando que consoliden sus procesos a fin de posibilitar la integración y subsectorial y, de esta forma, dar mayor congruencia, eficiencia y eficacia al sector paraestatal.

Asimismo, se requiere fomentar la coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y con el resto de éstos, para enmarcar su actividad dentro de la estrategia global de desarrollo.

Por otra parte, es necesario avanzar en la definición de objetivos y metas específicos, tanto económicos como financieros, para cada empresa u organismo, con el objeto de posibilitar la evaluación de su desempeño y resultados, sobre la base del tipo de actividad que realicen y los objetivos para los que fueron creados.

En otro orden de ideas, la revisión y actualización del papel de las empresas públicas en el proceso de desarrollo requerirán modificar el marco legal de las mismas.

El papel que el Estado asume como gestor del desarrollo en el esquema de economía mixta de nuestro país, y la influencia que su actividad tiene

sobre la evolución de las variables económicas fundamentales, hacen imprescindible que se fortalezca su eficacia a fin de que cumpla en mejores términos dicha función de orientación y rectoría del desarrollo y atienda los procesos económicos y sociales que garanticen la independencia nacional y la justicia social.

Las empresas públicas tienen gran importancia en la función del Estado como orientador y conducción del desarrollo, ya que es el único instrumento con el que interviene directamente en la producción de bienes y servicios.

Así, a través de ellas, se puede imprimir una nueva direccionalidad al proceso de crecimiento para convertirlo en un desarrollo armónico, equilibrado y justo. Destaca en esto la intervención de la producción de insumos, regulación y servicios públicos, seguridad social y vivienda.

Debe hacerse hincapié que un Estado económicamente fuerte es aquel que sea financieramente sano y que su eficacia esté sustentada en altos niveles de eficiencia. Por ello, no se busca ampliar indiscriminadamente las áreas en las que participe, sino elevar la eficiencia en su operación en aquellas actividades que ya participa, y que son estratégicas para definir la orientación de los procesos de producción y distribución.

Carlos SALINAS de GORTARI*

* Director general de Política Económica y Social.