

EL CAMPO DE LAS EMPRESAS ESTATALES Y EL BIENESTAR SOCIAL

Efrén Ocampo López

LA historia ha demostrado que en el marco de una economía de mercado es difícil transformar el crecimiento económico en bienestar social. Por ello, el libre juego de la oferta y la demanda nunca podrá sustituir las leyes que se han dado los pueblos, para garantizar un adecuado nivel de los grupos mayoritarios. Los derechos a la educación, salud, alimentación, empleo, recreación, vivienda, seguridad social y otros componentes del bienestar, no pueden quedar al vaivén de los precios; en consecuencia, el Estado debe de garantizar su oferta y el acceso a los mismos. Esto exige establecer no sólo la infraestructura social y productiva, sino también los mecanismos para proporcionar los servicios y bienes que esos derechos involucran. Así es como se unen los elementos del bienestar antes mencionados, con las empresas públicas que deben actuar en el campo del bienestar social.

El fin último del desarrollo es el de lograr una permanente y equitativa elevación en los niveles del bienestar de la comunidad. Esta tesis es uno de los fundamentos del régimen de economía mixta que rige en el país. Alternativa histórica que institucionalizaron los constituyentes, quienes confirieron al Estado las facultades para intervenir en la vida económica nacional mediante diversos instrumentos de regulación. Si bien en esa ocasión no se hizo explícita la formación de empresas públicas, para lograr los objetivos que perseguía el movimiento revolucionario, sí se sentaron las bases para su posterior creación.

En el ejercicio del modelo de economía mixta, el sector público no ha eliminado la función orientadora de las fuerzas del mercado; por el contrario, induce la acción de los agentes económicos a lograr las metas y objetivos que aseguren el bienestar social; mantiene asimismo una participación directa en las actividades de producción y prestación de servicios en áreas estratégicas para, en forma soberana y, con un criterio nacionalista, impulsar el desarrollo.

La intervención del Estado en la vida económica se inicia con la necesidad de reordenar la estructura productiva de acuerdo a las nuevas relaciones socioeconó-

micas creadas por la Revolución. Así, el Estado Mexicano establece diversos instrumentos de política económica de carácter inductivo; sin embargo, ante la persistencia de problemas de dependencia económica, producción, empleo y concentración del ingreso, entre otros, se ve obligado a ampliar su intervención mediante las empresas públicas, cubriendo campos que por su carácter estratégico no podían quedar desatendidos por el sector público. En esta forma, se fueron definiendo las siguientes áreas de injerencia de las empresas paraestatales para: a) construir obras de infraestructura que coadyuven a la formación del capital social básico; b) estimular la vida económica del país; c) eliminar cuellos de botella en la estructura de producción y servicios; d) propiciar un desarrollo independiente y una adecuada integración a la economía mundial; e) promover el desarrollo de regiones aisladas o estratégicas, como las fronteras y las costas; f) explotar racionalmente los recursos renovables y no renovables de acuerdo a los intereses nacionales; g) eliminar distorsiones en el mercado; y h) en última instancia, contribuir a redistribuir el ingreso mediante la producción de bienes y servicios socialmente necesarios. Estos son los campos de acción que el modelo de economía mixta y el estilo de desarrollo han circunscrito a la Empresa Pública. Esta cobertura de actividades no es muy diferente a la que se observa en países que fueron la cuna del liberalismo económico.

Para comprender el significado de la Empresa Pública como instrumento para construir una sociedad igualitaria, conviene revisar el proceso de su creación dentro de las grandes etapas del desarrollo nacional.

La participación directa del Estado en las actividades económicas se inició en el campo de las finanzas, acción indispensable para reconstruir la economía en los primeros años de consolidación de la revolución mexicana, así se constituyó el Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Agrícola y Ejidal. Por otra parte, para estructurar un desarrollo independiente, se nacionalizaron empresas extranjeras que explotaban con criterios utilitaristas recursos y servicios estratégicos como el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles. Estas empresas fueron fundamentales para reordenar la economía preponderantemente agrícola en los treinta y apoyar la industrialización a partir de la década de los cuarenta.

La participación de empresas públicas en actividades productivas como la siderurgia, manufactura de bienes de capital y consumo duradero, producción de insumos para la industria química y petroquímica, se asocia a la sustitución de importaciones y modernización de la actividad agropecuaria. Estos se establecieron para darle más congruencia al aparato productivo y eliminar cuellos de botella.

Ante la necesidad de descentralizar el desarrollo o aprovechar más racionalmente los recursos renovables y no renovables, se crearon complejos turísticos e industriales en las costas y regiones alejadas de las tres grandes zonas metropolitanas. A ello responden la construcción de Ciudad Sahagún, Cancún, Lázaro Cárdenas, etc.

A los múltiples propósitos económicos, se añade el de proporcionar productos y servicios que contribuyan a mejorar la distribución del ingreso, a corregir deficiencias del mercado; con este objetivo se establecieron el Instituto Mexicano del Seguro Social, CONASUPO, INFONAVIT, etc.

En la perspectiva histórica ha quedado ya ampliamente justificado, que las empresas públicas son un importante instrumento del gobierno para llevar a cabo la función rectora de la economía y del desarrollo del país. En parte, han permitido alcanzar las altas tasas de crecimiento económico, registrando por más de tres décadas niveles superiores al crecimiento demográfico; sin embargo, desde finales de la década de los 60's y hasta el presente, el crecimiento económico es cada vez más inestable. Se acortan los periodos de auge y se repiten con mayor frecuencia los de estancamiento, con características cada vez más graves. En el centro de esta errática dinámica, se encuentra un creciente proceso de desigualdades sociales y de concentración económica. En este proceso el Estado enfrenta un problema moral, ya que se dificulta la convergencia de la actividad económica productiva con la justicia social y se corre el peligro de perder parte de los niveles de vida antes alcanzados.

En este momento histórico se trata de que el Estado asuma con mayor eficiencia el papel de principal agente conductor del proceso económico, elaborando e instrumentando una estrategia de desarrollo ajeno a presiones de grupos privilegiados y países que defienden un orden internacional injusto, sin perder de vista que en el modelo debe aumentar su capacidad para convertir el crecimiento económico en racionalidad e igualdad social. Las empresas públicas tienen un potencial aún no utilizado en forma articulada para cumplir este propósito.

Es el momento de liberar al poder público de la semicautividad de un sistema de mercado, en donde se supone que todo lo que favorezca a los agentes productivos es bueno para la comunidad. Hace falta priorizar las áreas de acción y tener presente que el bienestar social tiene su base objetiva en la producción, pero no en cualquier tipo de producción; conviene identificar a la luz de la actual crisis y sus perspectivas inciertas las líneas de inversión muy convenientes para cercar los extremos sociales que pueden ampliarse hasta alterar la estabilidad política que ha sido la base de nuestro anterior desarrollo.

En la realidad, la forma de mercado más frecuente no es la competencia, más bien tienen vigencia modalidades de competencia imperfecta en donde las grandes empresas se capitalizan a costa de las pequeñas y medianas. En esas condiciones, la Empresa Pública puede contribuir a brindarles un apoyo adecuado y conformar un mecanismo que ajuste con mayor efectividad y realismo las necesidades y objetivos sociales con los intereses directos de la inversión privada que genera más empleos y se encuentra más directamente vinculada a los consumos básicos de las mayorías.

La nueva política de precios de las empresas del sector público son necesarias para proporcionarles cantidades crecientes de recursos, sin embargo, ésta no es la única vía; hace falta aumentar la productividad, producirlas con mayor honradez, hacer transparentes sus gastos e ingresos, evaluar sus resultados a la luz de la eficiencia en la consecución de los objetivos sociales y a partir de la eficacia en la aplicación de los recursos a su alcance. Estimamos que la mayor autonomía económica de la Empresa Pública es necesaria para orientar sus acciones con mayor racionalidad social. Sin embargo, tratándose de servicios sociales y productos de consumo generalizado, deben balancearse los criterios de redistribución del ingreso y las estructuras de costos.

La previsión para no desembocar en un capitalismo de Estado, se ha tomado al definir las metas y objetivos de los programas de acuerdo a objetivos sociales definidos democráticamente y en continua consulta con los diferentes grupos de la sociedad.

Es evidente que son muchas las deficiencias que aún confrontamos, pero finalmente estamos determinando el modelo de desarrollo que corresponderá a los países como el nuestro, que no es definitivamente la repetición del que se dio en los países industrializados.