

## EL ESTADO MEXICANO Y LA EMPRESA PUBLICA

Roberto Alvarez Argüelles

### 1. EL ESTADO MEXICANO, RECTOR DE LA ECONOMIA

**E**N México es claro e inobjetable, que han sido las entidades paraestatales las que como esfuerzo del gobierno, han propiciado y conformado el desarrollo del Estado mexicano. Una interpretación general del desarrollo del Estado en México, no puede ni debe realizarse aislada del proceso socioeconómico que lo ha acompañado y que en buena medida, por otra parte, él mismo ha desatado.

La presencia del poder público no sólo en la esfera productiva, sino particularmente en todos los fenómenos de la sociedad contemporánea, es una tendencia constante del Estado en nuestros días. La importancia que el sector público puede tener en la vida social y económica de un país, depende de las ramas de actividad en las que opera y de su grado de participación. De hecho, la cobertura, la profundidad de la intervención del Estado en los fenómenos económicos, es lo que caracteriza la individualidad propia de cada sistema económico y por tanto también de su régimen político.

En la evolución, en los hechos, el Estado ha llevado a una transformación del concepto que se tiene en el mundo occidental, pasando por las caracterizaciones que éstas conocen de Estado policía o gendarme ante el fenómeno económico, a la de Estado benefactor o Estado de servicio. En todas las economías contemporáneas, la presencia del Estado es un hecho dominante en la vida política de los países y parece también que es un hecho irreversible.

En el proceso histórico que lleva de un tipo de Estado al otro, se amplía, en consecuencia, su espacio jurídico, su espacio político y también el espacio económico tradicional y rebasa los moldes ortodoxos tradicionales del derecho, la política y la economía; y en el trayecto, utilizando en parte el derecho adminis-

trativo y en parte el derecho común, el Estado crea nuevas entidades jurídicas, que son las empresas públicas, y que formal o teóricamente, quedan fuera del esquema estatal.

Todo ello implica una relativización del poder tradicional del Estado, al formar nuevos mecanismos y relación jerárquica de autoridad, las nuevas entidades al ser dotadas de patrimonio propio y de medios jurídicos distintos a los del Estado mismo, separan, por una parte y por la otra amplían su influencia de las autoridades centrales del Estado.

El fenómeno desde el punto de vista del Estado, tiene implicaciones mayores, sin importar que se acepten conceptos tradicionales o heterodoxos, ya que este desarrollo se da fundamentalmente o al menos así ha sido la experiencia, en uno solo de los poderes públicos, que es el ejecutivo, y los poderes legislativo y judicial van reaccionando frente a este fenómeno en formas muy diferentes para lograr también la participación que les corresponde como poderes del Estado. Como decía, la dotación a las entidades públicas de patrimonio y personalidad jurídica propias, las llevan a tener un ámbito operativo propio que genera una tendencia de distanciamiento en el proceso administrativo respecto a las autoridades centrales. Esto produce ciertos desequilibrios en el proceso administrativo que a su vez genera reacciones contrarias de autoridades centrales del Estado para retomar funciones de dirección, de control y supervisión y también las reacciones a las que me refería hace unos momentos de los poderes legislativo y judicial.

El fenómeno en nuestro sistema se complica aún más por la naturaleza federal de nuestra forma de Estado y al fenómeno distorsionante y novedoso que implica el surgimiento del aparato paraestatal a nivel de la federación y dentro del poder ejecutivo mismo, al darse también reacciones e interacciones con los estados de la federación.

Es alrededor de estas acciones y reacciones de estas interacciones como se ha venido desarrollando la caracterización operativo-jurídica y económica y yo diría también política del fenómeno de las empresas públicas en México.

Existen diversas explicaciones relativas al desarrollo del sector paraestatal, desde las simplistas que afirman que su estructura y desarrollo proviene de una mera actitud empírica de los gobiernos, hasta aquellas que se aproximan a las teorías socialistas, las que se refieren principalmente a las diferentes formas de incrementar la demanda efectiva y las relaciones a las condiciones necesarias en el mundo moderno, para asegurar una tasa estable de crecimiento y para asegurar también patrones de distribución del ingreso y de la riqueza. Sin embargo,

el sector paraestatal en general y cada entidad pública en lo particular debe ser analizada partiendo de su origen y de su evolución histórica de su marco de referencia institucional, tanto jurídico como político, económico y social, de su contexto tradicional y, desde luego, debemos encuadrar cada una de las empresas en cuanto a origen y evolución en las distintas etapas que se observan en el desarrollo económico y político de un país.

En nuestro caso se debe recordar que entre el inicio de la Revolución Mexicana en 1910 y la promulgación de la constitución de 1917, el país se caracterizó por un período de inestabilidad política y de estancamiento económico. Fue la etapa violenta como también se le llamó. Así, el Estado mexicano surge de una sociedad convulsionada cuyas fuerzas tanto creativas como destructivas fueron liberadas; en este sentido, la acción económica del Estado, la que está dada a partir de la institucionalización revolucionaria del diecisiete, se ve influida por las demandas sociales que surgieron en la lucha armada, por los cambios estructurales que produjo el movimiento revolucionario en lo social y en lo económico y con la necesidad de reconstruir una economía violentada por la propia lucha armada.

Durante el período se fraguaron los ideales de una sociedad más justa, éstos cristalizan en la propia constitución de 1917 y sientan las bases para cambiar la teoría subyacente del Estado que había prevalecido en la constitución de 1857 y que respondía a las tesis tradicionales del Estado democrático liberal para erigir al Estado en una entidad **responsable y activa del desarrollo integral de la sociedad y no solamente para asumir esta responsabilidad desde el punto de vista de la regulación, sino también mediante participación directa en el proceso de la construcción de un nuevo sistema económico.**

Por ello, a partir de la constitución de 1917, la legitimidad del poder público se mide ya no a la luz de los criterios tradicionales de la democracia liberal, sino en gran parte en función de la responsabilidad del Estado y de la eficacia del Estado para conducir, regular y participar en el proceso de desarrollo económico y social del país.

El gobierno, como decía, busca en la etapa constitucional y constructiva de la revolución de reconstrucción social, económica y política del país; su primer reto era organizar a las dispersas fuerzas sociales como requisito para lograr una acción coherente y trascendental y como factor indispensable para cumplir con eficacia los nuevos criterios de legitimidad del Estado mexicano.

## II. FORMACION Y ESTRUCTURA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

Era necesario para actuar sobre el conjunto nacional, un sistema que permitiese la movilización de todos los recursos nacionales, de acuerdo a las necesidades del desarrollo. Como eje inicial se planteó un sistema financiero completamente nuevo, ante la quiebra e insuficiencia del anterior, capaz de sostener y en su caso regular la expansión de todos los procesos dinámicos y tecnológicos de la vida económica, y también para atender los planteamientos de reivindicación social que se habían plasmado en la constitución. Se crean en la segunda mitad de los años veinte la Comisión Nacional Bancaria y el Banco Central como pilares del nuevo sistema bancario. Se integran también una serie de instituciones fundamentales para abordar la construcción de la infraestructura física del país, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y se agrega, dentro de este concepto, por una parte financiera, por otra parte de creación de infraestructuras básicas, el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

El crecimiento económico experimentado en esa década de los veinte, se vio aminorado, además de nuestras propias causas internas —una economía gravemente dañada por la violencia—, por los efectos de la depresión mundial; sin embargo, también esa misma depresión se constituyó en un impulso importante hacia el desarrollo y hacia la diversificación industrial, con lo que se inició, no sólo siguiendo dictados ideológicos, sino necesidades económicas, un proceso de disminución de la dependencia de la economía mexicana respecto a los mercados externos. Este proceso se vería más adelante profundizado en la Segunda Guerra Mundial y esto es un hecho que debemos de tomar en cuenta, en México las situaciones económicas adversas han sido aprovechadas como reto interno para fortalecer el grado de independencia decisoria de nuestros propios procesos de desarrollo económico y esos ejemplos (la depresión mundial de los veinte, la Segunda Guerra Mundial, por señalar simplemente los más relevantes), son una muestra de la capacidad de adaptación y de reacción de los mexicanos frente a los retos internacionales.

También en aquellos años veinte, los gobiernos se preocuparon por el desarrollo y consolidación del ejercicio efectivo de la soberanía nacional y el poder mismo sobre el ámbito interno y se profundizaron diversas acciones para hacer del Estado un agente comprometido en el desarrollo económico y social. Se empezaron a hacer cambios importantes en la política presupuestal, se disminuyó la participación en el gasto total, del gasto administrativo y fue cobrando importancia, en forma creciente, el gasto económico y social; se impulsó la reforma agraria y la irrigación, se comenzaron entonces los primeros caminos, carreteras, la restauración de los ferrocarriles, se crearon las bases para el desarrollo de

la industria eléctrica, para los años treinta, y se pusieron en práctica nuevas medidas políticas en materia monetaria y de protección al trabajo. En aquellos años, los treinta, destaca por su importancia en el fomento industrial y la promoción del desarrollo económico nacional, la creación de la Nacional Financiera, S.A., institución que desde entonces ha concentrado sus actividades en la promoción y financiamiento de los sectores básicos de la economía, con créditos a largo plazo, laguna que existía en el sistema financiero anterior.

Como resultado de la inversión pública en obras de fomento agropecuario, comunicaciones y un uso más racional y productivo de la tierra que resultó de la reforma agraria, el sector agropecuario aclaró su crecimiento que llegó al 7.6 por ciento entre 1946-1956.

Ello demostró cómo el sector rural apoyado adecuadamente por el sector público, puede y debe responder en un horizonte temporal razonable.

El crecimiento acelerado de la agricultura que se genera por estos cambios permitió que la agricultura se convirtiera en un fondo de exportaciones y de aprovechamiento de divisas para el país.

En este contexto, es cuando el Estado mexicano empieza a crear sistemáticamente sus diferentes organismos y empresas públicas, para responder a un nuevo esquema político de desarrollo integral y para apoyar las nuevas responsabilidades que el Estado había definido dentro de la propia constitución de la República.

No era posible que se absorbieran estas nuevas responsabilidades bajo el esquema tradicional del gobierno central.

Se constituye también, a la mitad de los treinta, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, como un apoyo importante a un concepto desde entonces integral de la reforma agraria; el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, los Almacenes Nacionales de Depósito, la Unión Nacional de Productores de Azúcar. El desarrollo económico del país requería también y desde entonces tuvo el visionario criterio de señalarlo y ejecutarlo, de una infraestructura de energéticos capaz de alimentar el proceso económico en general. Lo que motivó una atención preferente a este sector y su conceptualización como la base de un desarrollo nacional independiente.

Dentro de estos lineamientos se creó la Comisión Federal de Electricidad en 1937, siguiendo ya los mandatos de la ley de la industria eléctrica, promulgada

en 1933 como una entidad encargada de planear la generación de electricidad y resolver la instalación de nuevas plantas en el país. En 1938 se da la expropiación petrolera, en 1939 se crea Petróleos Mexicanos.

La consolidación de la responsabilidad del Estado en materia ferroviaria se da con la expropiación en 1937 de los Ferrocarriles Nacionales de México.

Se siguen creando instituciones financieras especializadas como el Banco Nacional de Comercio Exterior y como la Comisión de Fomento Minero.

El Estado, también, esto ya en los años cuarenta, se lanzó a intervenir en otro sector estratégico para el desarrollo nacional, la siderúrgica, a través del establecimiento de Altos Hornos de México en 1942 y los fertilizantes a través de Guanos y Fertilizantes de México en 1943.

También en el área de desarrollo social se toman medidas con la creación en 1942 del Instituto Mexicano del Seguro Social y también para abordar la construcción de la infraestructura física del sistema educativo mexicano, el comité de construcciones escolares en 1944.

Ya en los cincuenta, se instalan plantas productoras de maquinaria básica de bienes necesarios para la industria, como fue el caso de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y de Diesel Nacional. La fábrica nacional de maquinaria textil se integra a estos dos pilares para integrar el conjunto Sahagún.

A su vez, nuevas formas de administración surgen para hacer frente al desarrollo de nuestras cuencas hidrológicas y se crean las comisiones de los ríos Tepalcatpec, Papaloapan, Fuerte, Grijalva, Valle de México y Lerma, Chapala, que serían responsables de efectuar trabajos para desarrollar los recursos de estas cuencas, con facultades para construir obras de defensa contra inundaciones, sanitarias, de riego, desarrollo de energía, vías de comunicación y creación de centros poblacionales, es decir, se constituyen como auténticas entidades de desarrollo regional integral.

El aparato público financiero se vio enriquecido también por el establecimiento de una serie de fondos de redescuento en el Banco Central, los fondos especializados en crédito agropecuario, los de Nacional Financiera en materia industrial, sobre todo a partir del Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria, y también vemos aparecer una serie de entidades para abordar otros problemas, los de seguridad social de la burocracia federal a través de la dirección de pensiones civiles.

La evolución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y también ciertas instituciones de servicio especializado como el Banco del Ejército y la Armada, instituciones también para desarrollar y promover la vivienda en México, como el Instituto Nacional de la Vivienda.

Dentro de la política social y a fin de atender los problemas de los núcleos indígenas, también surge un organismo descentralizado, el Instituto Nacional Indigenista. Para atender los problemas de la inflación, cada día más complejos por el crecimiento demográfico del país, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

Ya en la sexta década la estrategia buscó profundizar el desarrollo industrial y aunque no se observó un gran crecimiento en el número de empresas públicas, éstas se consolidaron, ampliaron y penetraron en los campos en que ya venían operando.

La industrialización del país continuó requiriendo de un fuerte apoyo estatal, el gobierno trató de seguir fortaleciendo los sectores básicos y de producción de insumos; el consorcio minero "Benito Juárez" Peña Colorada, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, la Industria Petroquímica Nacional, S.A., y la Empresa Nacional de Combustibles de Aviación, son ejemplos frente a las necesidades que se iban planteando de acuerdo con el desarrollo económico del país. Se iba respondiendo con estructuras especializadas. O bien también para sistematizar la intervención del Estado en el abasto de productos de consumo popular, entidades que han venido ampliando su función para cumplir este deber redistributivo del ingreso, la Compañía de Exportaciones e Importaciones (CEIMSA), luego CONASUPO. Al iniciarse la séptima década de los diversos diagnósticos políticos, económicos y sociales, aconsejaron atender una serie de problemas y contradicciones que el propio proceso acelerado de crecimiento había generado.

Se había propiciado también como parte de una estrategia de desarrollo, la inversión privada, con todo tipo de apoyo de servicios; cada día se vio la necesidad creciente de mejorar nuestra competitividad respecto al exterior, con el fomento de nuestras exportaciones, sobre todo las de orden industrial y se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial, el Fondo de Fomento a las Exportaciones, el Programa de Desarrollo Fronterizo, la Comisión Coordinadora de Puertos, etc.

El esfuerzo gubernamental que todo ello implica, requirió de un acelerado desarrollo del sistema financiero, para cubrir los requerimientos de la inversión pública, para lo cual, entre otras medidas, se readaptaron y ampliaron en forma sistemática los fondos públicos de financiamiento, sobre todo aquellos destinados a canalizar recursos a los sectores prioritarios. Se hicieron a través de todos estos años adaptaciones periódicas al régimen jurídico, administrativo y legal del sistema bancario. Se modernizó y adaptó en forma considerable la legislación del Mercado de Valores y de Seguros y también se ampliaron en forma constante los mecanismos de financiamiento por la vivienda.

En la década de los ochentas destacan, además del gran impulso dado al sector paraestatal, la compra hecha por el Estado de la empresa privada de aviación, el

transporte urbano de la Ciudad de México y otras ciudades del país, y la nacionalización de la banca privada.

### III. PESO ESPECIFICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA ECONOMIA MEXICANA

En la actualidad, la presencia del Estado en la economía se manifiesta de diversas formas. La acción ejercida por el sector paraestatal por alrededor de 900 entidades ha sido un factor determinante del crecimiento económico del país. Las empresas públicas aportan cerca del 15 por ciento del producto interno bruto del país y emplean más del 5 por ciento de la población trabajadora. Sin embargo, estas cifras no son suficientes para explicar la importancia del sector paraestatal, sobre todo en cuanto a la naturaleza estratégica de los sectores en donde operan produciendo y distribuyendo bienes y servicios.

Aun antes de la nacionalización de la banca, el sistema de intermediación financiera ha sido uno de los pilares de la economía, dirigido y desarrollado por las instituciones nacionales de crédito, cuya acción se orienta a las actividades prioritarias del desarrollo, la agricultura, la pesca, el desarrollo industrial, el desarrollo urbano y el turismo. Estas instituciones otorgaban, antes de la nacionalización de la banca, más de la mitad de los recursos prestados por el sistema bancario mexicano en su conjunto.

En el plano de la producción, las empresas públicas tienen un papel estratégico de sobra conocido, su influencia es definitivamente vital para la economía: producen todo el petróleo y derivados del petróleo que se consumen en el país, todos los productos petroquímicos básicos que se complementan con importaciones que controla el propio Petróleos Mexicanos, se procesa toda la electricidad, un porcentaje alto de los fertilizantes, se controla más del 60 por ciento de la producción nacional de acero, se aporta a través de la Empresa Pública el 15 por ciento del valor de la producción manufacturera y de la décima parte de los productos químicos. En materia de autotransportes, las empresas públicas producen el 100 por ciento de los autobuses de pasajeros y en su conjunto, más de la tercera parte del valor de los equipos de transporte construidos en el país.

Los servicios que ofrecen las empresas públicas son imprescindibles, cubren en su totalidad el transporte ferroviario, los servicios telefónicos, los de correo, telégrafos y el transporte aéreo del país.

Los servicios comerciales de protección a la economía popular se han multiplicado. Sin embargo, continúa destacando el sistema CONASUPO por su acción reguladora sobre los precios y sobre el mercado nacional de granos básicos, así como su creciente participación en la distribución de bienes de consumo básico.

En seguridad social, dos instituciones: el IMSS y el ISSSTE, otorgan seguridad social, ya a más de la mitad de la población nacional.



El sector paraestatal produce el 70 por ciento de divisas.

Tomando como base lo anterior, puede afirmarse que el sector paraestatal ha sido la vanguardia del desarrollo nacional. Las empresas públicas han permitido una progresiva capacidad de manejo de la economía por parte del Estado, en atención a la voluntad popular expresada en el pacto social y constitucional, y es en este plano donde destaca su trascendencia social y política, ya que la capacidad de conducción económica es elemento básico de la estabilidad de las instituciones sociales.

#### **IV. EL RETO FUTURO PARA LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO**

En el momento presente, las empresas públicas enfrentan serios retos a su actuación en los próximos decenios; éstos abarcan desde un sustancial incremento a su productividad administrativa, operacional y financiera, hasta programas de expansión en magnitudes muy considerables, que deben salvar la actual crisis financiera.

La expansión del sector paraestatal constituirá sin duda alguna, uno de los elementos estratégicos que permitan sostener la transición hacia una economía industrial autosostenida con una estructura energética más diversificada para fines del siglo.

La actual política de empresas públicas comprende la instrumentación de proyectos, algunos iniciados y otros en estudio, que conducen a delinear el perfil que adquirirán en el mediano y en el largo plazos. Los largos periodos de maduración de la inversión en sectores estratégicos, condicionan que las decisiones en las empresas públicas no puedan postergarse, ya que los costos políticos y económicos podrían constituirse en obstáculos insalvables para el desarrollo económico y social autosostenido.

Por ello, la estrategia de empresas públicas derivada del plan global de desarrollo enfrentará grandes retos productivos, entre los que quisiera destacar los siguientes, sólo a manera de ejemplo y sin pretender agotar el tema: el sector siderúrgico deberá duplicar su capacidad para cubrir una demanda interna de acero que pasará de 10 millones de toneladas actualmente a 23 millones a fines de esta década; ello significa que será necesario ampliar la capacidad en casi 3 millones de toneladas cada dos años. Las inversiones requeridas en los próximos diez años ascienden a una magnitud del orden de 500 mil millones de pesos a precios actuales.

Las paraestatales siderúrgicas conformadas en SIDERMEX, constituyen una respuesta flexible a necesidades presentes y futuras del mercado, ya que con su integración comparten racionalmente sus fuentes de materias primas y sus capacidades instaladas, lo que optimizará en forma creciente la complementariedad de las fuertes inversiones en este subsector.

Destaca, por otra parte, su trascendencia al arranque del proyecto denominado puertos industriales, como uno de los medios idóneos para reorganizar el desarrollo regional del país y una oportunidad que eslabona proyectos de siderurgia, bienes de capital, petroquímica y de exportación y por otra parte como realización o ejecución de la nueva política de distribución geográfica de los asentamientos humanos. Por ello, el proyecto de puertos industriales es un programa de estrategia económica y social para el país y sus resultados necesariamente se tienen que medir en el largo plazo; se reconoce que no constituyen la solución a las circunstancias coyunturales, pero constituyen quizá el elemento innovador de la concepción sobre descentralización industrial y desarrollo regional. Los recursos que se destinarían a este proyecto durante los próximos veinte años serían de alrededor de 150 mil millones de pesos a precios actuales.

En ferrocarriles, el reto es particularmente difícil y se encuentran asociados a las necesidades de modernizar en un lapso corto la infraestructura y el equipo motriz; a fin de eliminar las rigideces observadas, destaca la necesidad de electrificar la red ferroviaria nacional, por lo menos en sus ramales básicos. El tramo México-Querétaro ya está en ejecución.

El aspecto central de la estrategia de desarrollo nacional de proveer de mínimos de bienestar y una mejor distribución del ingreso, precisa que entidades públicas como el IMSS, el ISSSTE y CONASUPO desarrollen actividades acrecentadas y continuas concentrando sus esfuerzos en la extensión de la provisión de estos servicios y facilitando el acceso de productos básicos a las grandes mayorías del país. Esto se ha venido haciendo, pero el reto económico, también como en los otros casos, es mayúsculo.

El crecimiento demográfico y la elevación en sus tasas ocupacionales, así como el abatimiento de los rezagos en los servicios asistenciales mediante la extensión de la cobertura de los beneficiados, propicia que las entidades paraestatales de seguridad social prevean en el mediano y largo plazos un alto ritmo de crecimiento en sus actividades. Los esfuerzos gubernamentales comprenden desde la extensión de los servicios hasta la atención de los grupos marginados a través de diversos programas, entre los que destacan los que ya están en ejecución en las clínicas rurales o el establecimiento de una red nacional de abastecimiento en zonas rurales marginadas a través del programa Conasupo-Coplamar y otros proyectos en general y atendiendo a la política de provisión de mínimos de bienestar tienden a elevar los niveles de nutrición, higiene y acceso a la medicina preventiva y curativa y evitar por otra parte, sobre todo en el aspecto comercial, el intermediarismo que agrava sensiblemente a las comunidades marginadas en la comercialización de productos básicos a fin de hacerlos llegar a precios accesibles y adecuados a su economía.

## V. EVALUACION—APUNTES AUTOCRITICOS

Con estos ejemplos y con los datos muy someros y concentrados que he dado, quiero subrayar el enorme reto que se le plantea a la Empresa Pública en México, de lo que se desprende la necesidad de maximizar la eficiencia de sus acciones con esfuerzos de análisis, previsión y programación cada vez más precisos, congruentes y armónicos con el ritmo y dirección del Estado y la economía en su conjunto. Para hacerlo, contamos con la estrategia apuntada en el plan global de desarrollo, la cual, de acuerdo a la naturaleza y problemática de las empresas públicas, así como a las exigencias que la sociedad les plantea, considera una serie de elementos.

Como política expresa, se busca desarrollar la capacidad decisoria y operativa que dé a la Empresa Pública la flexibilidad necesaria para operar más eficazmente como instrumento de la política gubernamental de desarrollo. En el marco de la reforma administrativa, la nueva estructura sectorial de coordinación permite al sector paraestatal una mayor autonomía y responsabilidad en su programación, ejecución y evaluación. Sin embargo, por el cambio estructural propiciado por esta reforma, se reconoce la necesidad de difundir con mayor concreción las relaciones institucionales que deben regir la interacción entre empresas públicas y gobierno. Una de las principales metas tiene que ser lograr que el coordinador sectorial asuma un papel más activo, lo que a su vez permitirá definir con mayor precisión las acciones y competencias, evitando problemas de campos de autoridad; sin embargo, lo anterior no sugiere la pérdida del espíritu de autonomía, ni la necesidad de descentralización que les dio origen, sino definir fundamentalmente el nivel de intervención de las autoridades centrales sobre las políticas corporativas y precisar también con un criterio casuístico las fronteras entre gobierno y empresa.

La política de empresas públicas también reconoce que dada su naturaleza y objetivos comprometidos, algunas de ellas no pueden ser evaluadas en los términos de una empresa privada. La Empresa Pública no puede tener los mismos objetivos que la privada en términos de optimización de sus resultados financieros, ya que debe estar sujeta a la orientación global que dicte el interés público.

Las entidades públicas, por ello, están limitadas en sus actividades por decisiones de política gubernamental, como pueden ser las de líneas de producción, precios y tarifas, relaciones financieras, etc.

Sus políticas corporativas están sujetas a los lineamientos del gobierno, que tiene a su vez el deber de tutela y vigilancia sobre las empresas públicas, estableciendo los controles que la sociedad requiera.

Por ser de la mayor trascendencia social, el gobierno tiene la necesidad de establecer los grandes lineamientos y mantener un control eficaz sobre las empresas públicas, por ello se participa en el proceso de organización de la estructura administrativa de las entidades, con el fin de adaptarlas y readaptarlas en forma permanente para el eficiente cumplimiento de su objetivo social; para garantizar que facilite su coordinación y control, y para establecer los mecanismos de su participación en los órganos de dirección.

Pero por ello, debe buscarse establecer un seguimiento y control de resultados en cada entidad, a la luz del tipo de actividad específica y los objetivos de política que les sean asignados; pero, repito, tratando de concretar con precisión la frontera de gobierno y administración, el gobierno no debe administrar directamente, a través de autoridad central, la Empresa Pública; y el administrador tiene que comprender que la política corporativa fundamental no puede ser fijada por los órganos internos de la administración de la empresa.

Debemos de seguir propiciando que los programas de inversión consideren un horizonte de largo plazo, a fin de que las decisiones operativas importantes no sean subordinadas por problemas y presiones de corto plazo.

En materia de tecnología, se considera necesario que las empresas públicas racionalicen y prevean las condiciones y necesidades nacionales en cuanto al uso conjunto de capital y trabajo.

Deberá seguirse generalizando un esfuerzo sistemático por elevar la productividad de cada uno de los factores de la empresa, de acuerdo al programa nacional de productividad, impulsando con especial consideración, la capacitación de recursos humanos en todos los niveles, ya que así se eleva no sólo un rendimiento, sino que a través del trabajo más eficiente se logra elevar el rendimiento del resto de los recursos de la entidad; al fin y al cabo es el esfuerzo humano el que determina fundamentalmente las condiciones de productividad, por ello la capacitación es un esfuerzo total en el fortalecimiento de la Empresa Pública como instrumento de política económica.

El acelerado proceso de expansión de su oferta de bienes o servicios requiere, en el caso de las empresas públicas como en cualquier empresa, el apoyo patrimonial adecuado; las empresas, pues, deben plantear con oportunidad al gobierno, la necesidad de nuevas aportaciones patrimoniales que les eviten caer en una endémica operación deficitaria, a cambio de compromisos de productividad, eficiencia y generación interna de ahorro. Ya que hacer depender la capitalización de la Empresa Pública, sobre todo la que se dedica a la producción de bienes y

servicios, de aportaciones fiscales exclusivamente, es distraer recursos de otras funciones y responsabilidades ineludibles del Estado.

Por ello, en materia de precios, la política, la estrategia que señala el plan global, recomienda que la empresa tenga posibilidad de cubrir sus gastos, siendo el usuario el que debe erogarlos, evitando su traslado a la totalidad de la sociedad. Sólo cuando existan coyunturas o políticas redistributivas que aseguren que los subsidios favorezcan a las clases objetivas de la producción, se podrá matizar este principio de la autosuficiencia operativa de la empresa a través de sus ingresos propios, a través de su política de precios y tarifas.

Debe señalar que la estrategia descrita no garantiza por sí misma el éxito de la Empresa Pública mexicana, frente a los retos que plantea el desarrollo económico y social del país. Es necesario que ante el derecho, la planeación y la organización, se acompañe también de la responsabilidad política del empresario público.

Lo anterior implica que la Empresa Pública independientemente de su magnitud, debe justificarse diariamente en la voluntad y el bienestar social; en igual forma, los directivos, los funcionarios y los trabajadores del sector paraestatal, deben probar día a día su capacidad y mérito para tan trascendentes funciones. Acrecentando su autoridad técnica, administrativa y moral, la sociedad del México actual, la sociedad del México que se está construyendo, no puede ni debe admitir la corrupción en cualquiera de sus modalidades.

Asimismo, tampoco deben admitirse las diatribas de algunos simplistas, esquemáticos o dogmáticos, que buscan respuestas sencillas, elementales y perezosas a problemas complicados y que impresionan con sus argumentos y falacias. En un país denso, complejo y en la etapa de desarrollo en que se encuentra México, los problemas que se presentan no son sencillos. Ni serán sencillos y su solución no solamente implica esfuerzos difíciles, sino esfuerzos inteligentes con tiempos necesarios.

Los empresarios públicos deben, pues, tener presente el origen y objetivo social de las instituciones que dirigen, de las instituciones a las que sirven, así como la perspectiva del compromiso que tienen ante los sectores mayoritarios, que los subordina al poder público legítimo del Estado mexicano. Existe una responsabilidad política del administrador público en este plano, ya que no solamente tiene obligaciones frente a sus órganos de gobierno, sino que las tiene frente al gobierno y frente al Congreso.

Para que los problemas del país, que son los de las empresas públicas, puedan solucionarse a través de la política gubernamental, se requiere de la responsabilidad política y social del empresario público, ésta es la única manera de asegurar que la Empresa Pública sea administrada, no como una ínsula ni como una mera fuente de trabajo, sino como parte integral del sector público; sólo así se garantizará que siga funcionando como instrumento de gobierno, se preserve el carácter rector del Estado y se continúe por el camino de la reforma social.

Es imprescindible llegar al convencimiento de que las empresas públicas, el sector paraestatal, lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de gobierno, constituye la herencia económica, social y política más importante con que cuenta el Estado mexicano; es el resultado de un prolongado esfuerzo, es el resultado de una continuidad nacionalista y es también el resultado de una inusitada visión histórica de la sociedad mexicana organizada.

## **EVALUACION PRELIMINAR DEL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO**

### **Criterios de evaluación**

Se observa generalmente que el desarrollo de las empresas pública y privada se juzga bajo un mismo patrón, olvidándose que los objetivos de ambos tipos de empresa, y por lo tanto, sus criterios de evaluación, son diferentes.

El elemento que define de manera más importante el patrón de evaluación de ambos tipos de empresa está dado por los conceptos de efectividad y eficiencia.

En su concepción más amplia, una política o acción es efectiva cuando alcanza los objetivos planeados y es eficiente cuando logra alcanzar dichos objetivos, pero con el mínimo sacrificio de recursos.

El concepto de eficiencia a mediano y largo plazos para una empresa privada en un sistema capitalista mixto se reduce en última instancia a maximizar utilidades, con el mínimo de sacrificio de recursos para la empresa. Así, la empresa privada persigue un objetivo claro y bien definido. En este caso hablamos de la eficiencia de mercado.

Dado que el mecanismo de fijación de objetivos para una empresa privada presenta un carácter único, explícito y generalmente circunscrito a la misma empresa, se determina así, un sistema administrativo relativamente sencillo, a través del cual pueden coordinarse todos los esfuerzos de sus propietarios y colaboradores. Por otro lado, para la empresa privada están dados los diversos factores que debe

tomar en cuenta para lograr su objetivo. Así, para ésta, el sistema de precios (salvo en el caso de monopsonio o monopolio o alguna de sus variantes) es un conjunto de variables exógenas que se toman como dadas para maximizar utilidades y minimizar costos.

El concepto de eficiencia para una Empresa Pública es a su vez más amplio y complejo. Los objetivos de una Empresa Pública son generalmente de naturaleza estrictamente económica, pero también de naturaleza económico-social, lo que determina un mecanismo de selección y fijación de objetivos, diferente al de la empresa privada.

Así, entre los diversos objetivos de política económica y social en los que debe enmarcarse una Empresa Pública en la etapa actual de desarrollo del país, se encuentran los siguientes: acelerar el crecimiento del producto y, por lo tanto, generar utilidades para financiar los aumentos de su inversión, incrementar el empleo, garantizar la soberanía nacional y la producción interna en los sectores estratégicos, mejorar la balanza de pagos y coadyuvar a una mejor distribución del ingreso, tanto factorial como regional.

Como se puede observar, además de ser plurales los objetivos de política económica y social, la prioridad de los mismos para una empresa pública específica debe variar según la naturaleza de la misma.

De esta manera, una Empresa pública será eficiente en la medida en que logre alcanzar los objetivos de política económica y social que le corresponden, con el menor sacrificio de recursos no para la empresa, sino para el país en su conjunto, es decir, su eficiencia debe corresponder a un modelo de beneficio-costos social establecido por la comunidad y no necesariamente por el mercado; de aquí que el sistema de precios de mercado para una Empresa Pública sea un conjunto de "variables endógenas", las cuales debe alterar para llegar a los precios sombra o precios sociales que representen los costos de oportunidad para la comunidad.

Además de que la Empresa Pública se basa en lo que sería el sistema de precios sociales, ésta debe tomar en cuenta para su evaluación, los efectos directos e indirectos que su actividad provoca sobre otras entidades económicas. En este caso hablamos de eficiencia social como criterio de evaluación para la Empresa Pública. Sin embargo, esto no quiere decir que la Empresa Pública no deba ser rentable en términos de mercado, sino más bien que deberá tomar en cuenta los factores anteriormente mencionados para determinar la rentabilidad en términos sociales de la empresa.

Por lo tanto, los criterios de evaluación de una Empresa Pública y privada son diferentes, ya que la evaluación de la eficiencia de una Empresa Pública hay que analizarla a la luz del cumplimiento de sus objetivos establecidos y en relación a

un sistema de precios que reflejen el costo de oportunidad social y los efectos directos e indirectos que la misma empresa genere sobre otras entidades económicas.

### **Evaluación preliminar**

La evaluación de la eficiencia de las empresas públicas requiere sin duda alguna de un análisis detallado y cuidadoso. Sin embargo, es importante evaluar, aunque sea de manera preliminar y general, lo que ha sido el impacto del sector paraestatal en la economía mexicana en los últimos años.

A continuación se presenta una evaluación general de las empresas públicas desde el punto de vista de la eficiencia social (impacto en el crecimiento, empleo, balanza de pagos y aportación fiscal) y de la eficiencia de mercado.

### **CONCLUSION**

Las empresas públicas de los países en desarrollo deben considerarse no sólo como promotoras del crecimiento y reorientadoras del desarrollo, sino también como un instrumento de política económica, es decir, como un medio para influir directa e indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales, tales como el equilibrio externo, la mejor distribución del ingreso, la generación de empleo, la estabilidad de precios, etc. Este es sin duda el elemento fundamental de la estrategia de las empresas públicas mexicanas en el momento actual.

La estrategia que se propone requiere más de planificación que de control.

Sin caer en el aletargamiento que significa una excesiva centralización, es indispensable ahondar en los esfuerzos de coordinación de la planificación de las empresas públicas a varios niveles:

En el nivel macroeconómico global, se requiere de un plan y política general en el que se definan la estrategia, objetivos y metas de las empresas del sector público, las políticas generales en términos de los sectores estratégicos y prioritarios para el Estado, las políticas financiera, de inversiones, de comercio exterior, de integración (administrativa, financiera y comercial), de precios y subsidios y laboral.

En el nivel macroeconómico intermedio, se debe desarrollar un programa y política sectoriales en los que se definan los objetivos, metas y requerimientos específicos de las empresas públicas, dado el sector en que se desenvuelven.



Finalmente, al nivel microeconómico, se deben definir la política de proyectos y presupuestos de inversión en los que cada uno de los proyectos ya nuevos o de ampliación deberán ser evaluados en sí mismos y en relación al plan y programa sectorial de las empresas del sector público.

Cuadro 1

**ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA  
SECRETARIA DE PATRIMONIO NACIONAL. 1970-76**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	%
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176	20
Empresas de participación estatal mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403	48
Empresas de participación estatal minoritaria	--	27	24	28	36	41	55	7
Fideicomisos	--	48	167	383	387	325	211	25
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>277</b>	<b>428</b>	<b>703</b>	<b>770</b>	<b>806</b>	<b>845</b>	<b>100</b>

La disminución respecto al año de 1975 se debió a la depuración de fideicomisos realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Patrimonio Nacional.

**Cuadro 2**

**SECTOR PARAESTATAL POR RAMAS ECONOMICAS  
1 9 7 2**

(Millones de pesos corrientes)

Tipo de Actividad	PIB (1972)		
	TOTAL	Subsector paraestatal	Participación %
Total	525,534	49,355.8	9.4
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	<u>50,577</u>	<u>162.9</u>	0.3
Agricultura y ganadería	<u>47,561</u>	<u>102.0</u>	0.2
Silvicultura	1,925	57.8	3.0
Pesca	1,091	2.8	0.2
Explotación de minas y canteras	<u>5,498</u>	<u>207.2</u>	3.8
Explotación de minas metálicas	3,180	76.1	2.1
Explotación de minerales no metálicos	2,318	131.1	5.6
Industria manufacturera	134,916	14,420.0	10.7
Elaboración de alimentos excepto bebidas	21,474	776.7	3.6
Elaboración de bebidas	10,121	11.7	0.1
Manufacturera de productos de tabaco	2,380	—	—
Fabricación de textiles	11,093	257.1	2.3
Elaboración de calzado, prendas de vestir y tejido de punto	17,001	51.4	0.3
Industria de cuero y productos de cuero	1,539	—	—
Industria de la madera y el corcho	1,881	40.0	2.1
Fabricación de papel y productos de papel	3,146	206.6	6.7
Imprenta, editorial e industrias conexas	3,326	44.5	1.3

## Continúa Cuadro 2

Tipo de Actividad	TOTAL	PIB (1972)	
		Subsector paraestatal	Participación o/o
Fabricación de productos químicos del caucho y materiales plásticos	11,406	780.0	6.8
Extracción y refinación de petróleo y derivados del carbón y petroquímica básica	15,716	9,680.8	61.6
Fabricación de productos de minerales no metálicos	6,415	18.5	0.3
Industria metálica básica	6,247	1,264.9	20.2
Fabricación y reparación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	4,897	143.5	2.9
Comunicación y reparación de material de transporte	7,188	1,144.3	15.9
Fabricación y reparación de otros productos metálicos	11,136	—0—	—0—
Construcción	27,086	221.4	0.8
Electricidad, gas y suministro de agua	7,286	5,723.0	79.6
Comercio	151,470	7,053.8	4.6
Transporte y comunicaciones	13,470	5,304.6	39.3
Transporte	9,909	3,420.2	34.5
Comunicaciones	3,561	1,884.4	—0—
Servicios	129,164	16,262.7	12.6
Ajustes	6,067	—0—	—0—

FUENTE: Banco de México, Informe Anual de 1972.  
Secretaría de Patrimonio Nacional.

Cuadro 3

## PARTICIPACION DEL SECTOR PARAESTATAL EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PAISES

	Japón 1960	Suiza 1960	EUA 1960	Francia 1954	Suecia 1960	Reino Unido 1962	Yugos- lavia 1953	Austria 1966	Finlandia 1965	Bulgaria 1965	Polonia 1965	Unión Soviética 1960	Ale- mania Orient. 1964	México 1972
<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>15%</b>	<b>17%</b>	<b>20%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>	<b>31%</b>	<b>34%</b>	<b>37%</b>	<b>48%</b>	<b>59%</b>	<b>71%</b>	<b>15%</b>
Electricidad, gas y suministro de agua	20	60	28	83	71		100	100	53	100	100	100	100	79.6
Comunicaciones y transportes	42	63	18	69	53	70	100	78	59	100	96	100	96	39.3
Servicios (administración pública, defensa, etc.)	40	31	46	41	56	87	86	59	77	97	90	98	84	12.6
Construcción	14	6	12	1	12	8	100	4	31	96	90	100	67	0.8
Industria	0	1	1	8	4	9	72	25	14	85	83	93	84	10.4
Comercio y finanzas	0	2	1	5	5	N.D.	79	18	3	96	53	92	55	4.6
Agricultura, silvicultura y pesca	1	3	1	N.D.	5	2	3	6	17	6	8	14	17	0.3

N.D.: No Disponible.