

La política de empresa pública (México 1970-1989)

EDGAR JESÚS NOLASCO ESTUDILLO
abril de 1989

Índice

Introducción

Tema I. Los actores sociales y la política de empresa pública

- A) El pensamiento de los grupos dominantes
- B) Los regímenes políticos y la política de la empresa pública

Tema II. La eficiencia de la misión estratégica de la empresa pública

- A) El período 70-82
- B) El período 82-88

Tema III. Análisis prospectivo

Conclusiones

Introducción

El presente trabajo analiza a la Empresa Pública considerando:

- A) La racionalidad ideológica de los grupos de poder dominantes y que comandan el régimen político.

- B) La misión estratégica de la Empresa Pública dentro del contexto nacional y los logros obtenidos.

- C) La perspectiva de la Empresa Pública, de acuerdo a las condiciones actuales.

Tema I. Los actores sociales y la política de empresa pública

- A) El pensamiento de los grupos dominantes

La Empresa Pública se expresa a través del entendimiento que sobre el concepto de economía mixta tienen los dos sectores dominantes de la sociedad mexicana:

El empresario mexicano. Quien propugna la preponderancia del sector privado en la vida económica, pero que permite la ingerencia del Estado en la creación y manejo de ciertas empresas que de manera evidente reclama "el bien común": a) Servicios públicos básicos e infraestructura económica, b) Actividades de interés colectivo en las que la iniciativa privada sea insuficiente u omisa, c) Actividades que, por su magnitud y trascendencia, requieran de la conjunción de recursos privados y gubernamentales. Sin embargo, esta amplitud de la intervención se verá limitada por la

consideración de que la participación del Estado debe ser tanto complementaria, como limitada y que se reconozca el derecho de adquirir, por el sector privado, empresas gubernamentales que operan en campos propios de la iniciativa privada.

El movimiento obrero organizado. En contraposición al empresariado, se otorga al Estado y al sector público el papel de la fuerza rectora del desarrollo nacional mediante dos postulados básicos: 1) Invertir los términos de la acumulación del capital en favor del Estado y del sector social y 2) Identificar las fuerzas motoras del cambio y de la generación de la riqueza: el Estado y los trabajadores.

Implica, entonces, una ampliación y fortalecimiento del sector público respecto al sector privado, quien deberá quedar supeditado a actividades complementarias del desarrollo.¹

B) Los regímenes políticos y la política de la empresa pública

El pensamiento de los grupos incide en la planeación, implementación y conducción de los proyectos de desarrollo alternativos para la sociedad mexicana que se refleja en la correlación de fuerzas que prevalece en cada régimen político, motivo de la adopción de teorías políticas e instrumentos económicos diferentes.

Se puede afirmar que la racionalidad ideológica de 1970 a la fecha ha coincidido en el período 70-82, con la pretensión de instaurar el "proyecto nacionalista" y de 1982 a la fecha con la pretensión de instaurar el *proyecto neoliberal*, que a su vez, se ha reflejado en la adopción de políticas económicas compatibles con esos esquemas de pensamiento —keynesianismo y monetarismo— y de los cuales se desprenden los enfoques respectivos para la empresa pública —*globalística* y *neoclásica*—.

Se abandona entonces la idea de un estado neutral y se condiciona el concepto de autonomía relativa a la posibilidad que tiene el grupo dominante de consolidar su proyecto.

¿Cuál ha sido la política de empresa pública de 1970 a la fecha?

La realidad económica y social a principios de los años 70 no era tan próspera como se esperaba; la estrategia de "Desarrollo Compartido" planteó como principales objetivos: abatir los desequilibrios, superar el ritmo de crecimiento del pasado y elevar el nivel de vida de la población, especialmente en las zonas rurales; fortalecer las finanzas públicas para emplearlas como instrumento redistributivo; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de recurso de inversión orientándolos para enmendar los desequilibrios sectoriales y regionales y reordenar las transacciones económicas con el exterior para conseguir una mayor soberanía nacional.²

Había que mantener el ritmo de crecimiento del sexenio anterior, pero con distribución del ingreso:

- a) Reformar disposiciones impositivas en pro de la distribución.
- b) Atacar, directa y masivamente, los problemas de las zonas deprimidas y las zonas áridas.
- c) Modernizar el sector agrícola en forma integral (tierra, créditos, asistencia técnica y comercialización).
- d) Dirigir el esfuerzo del gasto en el desarrollo de zonas deprimidas (vivienda, salud e infraestructura)
- e) Fomentar una mejor distribución sectorial y regional de la actividad económica.
- f) Reformar la educación vinculándola al aparato productivo.

El fortalecimiento de las finanzas públicas fue el principal elemento sobre el que se basó el nuevo programa sectorial a través del incremento de ingresos, optando por recurrir al endeudamiento externo para lograr este objetivo.³

El fortalecimiento de las finanzas públicas permitió que continuara la expansión de la inversión pública; de 396 empresas existentes, hasta 1985, se crearon 160

¹ Tres puntos de vista sobre la Economía Mixta Mexicana. Casar y Pérez. CIDE, México 1982.

² Antología de la planeación en México 1917-1985. SPP; FCE; México, 1985.

³ Estado y gobierno en México. Cátedra UNAM; apuntes de clase, México, 1989.



en el período 70-76 (40% del total) y cabría destacar que la mayor parte de ellas fue rescate de empresas privadas en dificultades.⁴

La actividad empresarial del Estado estaba relacionada con la intención de crear condiciones materiales necesarias para el crecimiento económico, actuando como un instrumento de la política económica, en general, y, en especial, de la política expansionista del gasto, que si bien pretendió impulsar por un lado al sector productivo creció, por el otro, irracionalmente en sectores claramente no justificables del ejercicio de la actividad estatal.

Después de la devaluación de 1976, para tener acceso al financiamiento del FMI, el gobierno mexicano se vio obligado a firmar un acuerdo de estabilización por un período de 3 años con el FMI; para ajustar el déficit exterior, la declaración debía ser acompañada de reducción del déficit público, limitación del endeudamiento externo, elevación del precio de los bienes y servicios públicos, limitación del crecimiento del empleo en el sector público, apertura de la economía hacia el exterior y contención de aumentos salariales.⁵

Debido al auge petrolero, se bosquejó una política económica diferente a la que fue concebida en el acuerdo de estabilización con el FMI; es decir, se adoptó una política autónoma respecto al FMI, al conseguir financiamiento en los mercados internacionales de capital, adoptándose una política de aceleración del crecimiento y continuación del proteccionismo. Este sexenio de López Portillo siguió considerando la importancia de la empresa pública como instrumento importante de política económica. Se crearon 98 empresas y se incrementó la participación del sector público en el PIB, al pasar de 16.4 en 1977 a 23.3 en 1982, aunque la importancia es representada por la expansión registrada de los energéticos, que duplican su contribución. En particular, el Plan Global de Desarrollo reconsideró la importancia de la empresa pública como agente dinamizador del desarrollo, pero el diagnóstico dominante identificó a la (Ep) como uno de los factores principales del deterioro de las finanzas públicas y se buscó: una restitución de su capacidad de gestión y un objetivo de rentabilidad y criterios de políticas similares a la empresa privada, en lo que marcó el inicio de un cambio en la racionalidad del desarrollo favorable de proyecto

neoliberal, y acorde a la nueva correlación de fuerzas en el país.

El Plan Nacional 1983-1988 era un plan resuelto a iniciar los cambios estructurales identificados en el proyecto neoliberal y enfrentar los problemas económicos derivados del sector externo.

Se diagnosticaba en este contexto que la empresa pública presentaba problemas de coordinación con la política económica general y la política sectorial, fuertes endeudamientos y rezagos en los precios y tarifas lo que representaba una fuerte carga para el erario por los subsidios que recibía, aún más, no tenía un balance social que expresara el beneficio que la sociedad recibía de ellas y, por lo tanto, se ponía en duda su permanencia en el ámbito del sector público. Se determinó entonces que las entidades paraestatales participaran sólo en sectores estratégicos y prioritarios, en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, en la integración del aparato productivo, en el desarrollo regional del país, en la descentralización de las operaciones, en el ahorro interno y en la disponibilidad de divisas.

Tema II. La eficiencia de la misión estratégica de la empresa pública

A) El período 70-82

Uno de los elementos que sobresale a fines de los años sesentas es la pérdida de dinamismo del progreso técnico que dio gran impulso a la industrialización a nivel mundial, en la posguerra.

Los años setentas para el caso mexicano son, por lo tanto, incididos por la crisis por la que atraviesan las economías industrializadas, en especial, la norteamericana; internamente, el sector agropecuario agotó, por sí mismo, la generación de divisas internacionales.

En este contexto de baja productividad y dependencia externa, el "Desarrollo compartido" aplica un modelo de economía keynesiana donde las políticas de empleo, salarios y déficit público, jugarán un papel importante.

Si bien el nivel de salarios reales se elevó, esto hizo presiones sobre la tasa de ganancia de los capitalistas, lo que provocó frenos a la inversión.

⁴ El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación? Siglo XXI; México, 1988.

⁵ Sofía Méndez Villarreal. La Relación capital-producto en la Economía mexicana. El Colegio de México. 1974.



Los recursos externos fueron orientados a una expansión basada en la sustitución de importaciones de bienes de consumo final.

La expansión del gasto público y el proceso industrializador fueron irracionales con la estructura económica apropiada y requerida para el desarrollo; el primero, por basarse en una improductividad del gasto creando una expansión de la intervención estatal no planeada y el segundo, abandonando la idea de crear cadenas productivas sólidas que permitieran un eslabonamiento antes y después de los procesos y en concordancia con la adecuada interrelación producción-mercado.

La intervención del Estado en la economía se incrementó en el período 72-76, ante la inviabilidad de que la sola acción del sector privado mantuviera los ritmos de crecimiento de la economía.

El estado se vio obligado a "... incrementar los ritmos de la inversión pública, tanto en obras de infraestructura (que impulsen la inversión privada y así la capacidad productiva) como a través del crecimiento y creación de empresas públicas en sectores indispensables para el desarrollo en que, por razones estratégicas o de falta de rentabilidad, el sector privado no participa".⁶

En este contexto, no se puede juzgar a la empresa pública por el monto o contribución al déficit público, sino por el uso de subsidios y las transferencias canalizadas al sector privado sin ninguna utilidad pública.

Es criticable, entonces, la expansión indiscriminada en sectores donde el estado no tiene ninguna justificación de intervenir y los problemas de control de actividades que ocasionaron y que repercutieron en deseconomías externas para la sociedad, en su conjunto.

La empresa pública fue utilizada como un mecanismo para dirigir la oferta monetaria hacia el mercado sin importar el uso racional del gasto en los efectos económicos y mucho menos, en los sociales y administrativos.

De ahí que la política de empresa pública fue un factor exógeno que pretendió generar condiciones financieras necesarias para impulsar la dinámica económica y evitar que se frenara la actividad económica, pero sin pensar en los problemas estructurales que se crearían.

La crisis económica de 1976-77 evidenció la inviabilidad de recurrir permanentemente al déficit público

creciente y al endeudamiento externo para mantener la dinámica con las características señaladas.

En 1976, se firmó una Carta de Intención con el FMI – Fondo Monetario Internacional – en la que destacaban las medidas para acabar la "economía ficción" y racionalizar la intervención del Estado, lo que pintaba de entrada un escenario de recesión.

Sin embargo, en 1978 el auge petrolero incrementó la disponibilidad de divisas por las exportaciones generadas y por la solvencia creada ante la disponibilidad de reservas energéticas.

Estas condiciones permitieron cierta independencia de las "imposiciones" hechas por el FMI, con lo que se pusieron en práctica nuevamente aquellas políticas de expansión del gasto público.

Lo anterior implicó abandonar la política de saneamiento financiero de las empresas públicas, la de subsidios y la de precios y tarifas, dirigidas a corregir en parte las finanzas públicas.

La empresa pública continuó transfiriendo recursos al sector privado, vía subsidios o insumos, e incrementando el déficit público a pesar de los ingresos del petróleo y el endeudamiento externo (ver anexo).

Se repitió, así, el esquema del sexenio anterior donde la empresa pública sirvió como instrumento y medio para la implementación de una política keynesiana mal articulada y que pretendió corregir los problemas estructurales a final de sexenio con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y la nacionalización de la banca, cuando la correlación de fuerzas había cambiado para dar cabida al proyecto neoliberal.

La empresa pública como instrumento fue útil a la racionalidad del régimen político e ineficiente al seguir mermando recursos de la sociedad a un sector privado no comprometido en la solución de problemas nacionales, más aún, se crearon empresas públicas que ahondaron los problemas de articulación y control administrativo.

Las cifras que constatan lo anterior, son mencionadas por Jorge Ruiz Dueñas.⁷

"Así encontramos que la tasa de crecimiento promedio del PIB en relación a la correspondiente para el sector paraestatal. . . Mientras el total de la economía tuvo el 18.8% de crecimiento promedio, el del sector fue de 26%. . ."

"En cuanto a la inversión, tenemos que la aportación al total nacional significó un 14.2% en 1970 y se incrementó hasta un 29.8% en 1978. . ."

⁶ Economía mexicana más allá del milagro. Arturo Huerta, Ediciones de Cultura Popular.

⁷ Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Trillas.



(ANEXO)

PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS, EGRESOS Y DEFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PIB, 1970-1982
(EN PORCENTAJE)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Ingresos</i> PIB	19.5	19.2	19.7	21.6	23.6	26.3	25.1	26.0	27.4	28.6	33.3	27.7	30.7
<i>Egresos</i> PIB	21.1	21.4	23.5	26.2	27.9	33.3	32.0	31.5	32.8	34.8	39.3	42.2	48.7
<i>Déficit</i>	1.8	2.2	3.5	5.5	5.0	7.5	7.2	5.1	5.3	5.4	6.5	14.5	17.9

FUENTE: Economía Mexicana. Arturo Huerta G.
Ediciones de Cultura Popular
México, 1987

“ . . . En el período 1970 a 1975 la participación del déficit se elevó del 33.9% al 41.1%, (habla de la balanza comercial, vía importaciones).

“Por lo que toca a la participación del sector paraestatal en los ingresos tributarios, en 1970 fue de 7.8% y de 14.8% en 1978. Para 1979, sólo las 27 empresas sujetas al control presupuestal significaron ya un 13% de recaudación tributaria nacional. . . .”

En 1982, el sector paraestatal incrementa su participación en la nacionalización de la banca.

B) El período 82-88

En 1982 se diagnosticaba la crisis económica más severa para nuestro país en los últimos 50 años.

El Proyecto Modernizador se instauraba con cinco condicionamientos para que se modificara el Proyecto Económico Nacional:

a) Oferta de servicios básicos; b) Fortalecimiento selectivo de la industria de bienes de capital; c) Vincular la oferta industrial en el exterior, apoyando a los sectores generadores de divisas; d) Crear una base tecnológica propia y e) *Contar con una industria paraestatal competitiva y eficiente capaz de apoyar los cuatro aspectos anteriores.*⁸

Para el cumplimiento del punto e) se propone, para el sector público:

Aumentar los ingresos, por la vía de una reestructuración tributaria en una política realista de precios y tarifas y, por el lado del gasto corriente, realizar un serio esfuerzo de eficiencia y productividad en las empresas públicas y racionalizando los subsidios.

En septiembre de 1983, dentro del contexto del PIRE, se señaló que las empresas públicas reforzarían la presencia del Estado en sectores estratégicos y prioritarios para cumplir con los objetivos nacionales.

El cambio estructural del gobierno argumentó un Estado obeso debido al crecimiento no planeado del sector paraestatal y a la referencia de que se desarrollaban actividades económicas irrelevantes, lo que dificultaba el buen funcionamiento del Sector.

Del inmediato se pusieron en marcha lineamientos para la fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

En septiembre de 1986, se informaba, que 205 empresas habían sido liquidadas, 261 estaban en proceso y quedaba un saldo de 700 contra 1155 que había a inicio del sexenio. Las transferencias a las entidades controladas presupuestariamente (fuera del pago del servicio de la deuda), disminuyeron en 60% en términos reales.⁹

De un estudio realizado por Wilson Pérez¹⁰ se desprende que el Estado dejó su participación en todas las actividades productoras de bienes de consumo duradero y de bienes de capital y ha concentrado sus recursos

⁹ Informe presidencial; septiembre de 1986.

¹⁰ El Estado empresario en México (Agotamiento o Renovación) Siglo XXI, 1988.

⁸ Plan Nacional de Desarrollo.



en la producción de insumos de uso generalizado en los que su participación es relevante.

Asimismo, se desprende que la "mayoría de las empresas en venta están comprendidas en el área definida como de concurrencia complementaria, en la que el sector público puede decidir participar cuando los sectores privados y social no garanticen por sí mismos el logro de los objetivos de interés general".

El régimen político ha favorecido la implementación del proyecto neoliberal que se refleja en el sector paraestatal con una doble misión:

- Cumplir con la vocación de Estado devolviéndole los espacios quitados al sector privado.
- Favorecer el control económico y administrativo del sector paraestatal al definir áreas prioritarias para la inversión y la producción.

Tema III. Análisis prospectivo

Pareciera ser que los problemas que han agobiado a Latinoamérica en el pasado han rebasado la capacidad de respuesta por sus propios gobiernos aprisionados en la insuficiencia de sus esquemas de desarrollo, ante la enorme presión que ejerce la deuda externa acumulada.

Estos problemas han originado, en el pasado más reciente, procesos democráticos que cada vez son más difíciles de controlar (Venezuela) y donde el estado opresor se vuelve más evidente en sus actitudes.

Este fenómeno se ha comprendido cabalmente entre contrarios, lo que ha hecho que las principales potencias del mundo occidental hagan replanteamientos para apoyar con recursos frescos la amortización de la deuda externa y el crecimiento (plan Brady).

México no ha escapado a esta lógica y el Proyecto Modernizador está rindiendo sus frutos.

Se prevee, si se logra renegociar la deuda, antes de que se agoten las reservas monetarias o los créditos autorizados para el corto plazo, que podrán desfogarse suficientes recursos para instaurar, tal vez definitivamente, un solo rumbo de la nación sin "sesgos" ideológicos.

Ante este contexto, es de preverse un mayor adelgazamiento del sector público y por ende del sector paraestatal: una empresa pública con criterios de rentabilidad y la implantación de criterios de racionalización administrativa, lo que haría de la empresa pública un

buen instrumento de política económica que será favorecida en el cumplimiento de:

- La misión estratégica que debe cumplir para el desarrollo nacional al delimitarse las áreas de su producción.
- El saneamiento de sus finanzas.
- La eliminación de burocratismos y la mejora en la calidad del servicio.

Desde el punto de vista de la política económica, permitirá favorecer las finanzas públicas y sólo serán subsidiadas aquellas que justifiquen un programa de elevación del bienestar social en forma directa, donde el Estado considere urgente su legitimación o donde se considere necesario que debe contribuir a incentivar, en forma directa, la actividad empresarial.

El régimen concesionario hacia la iniciativa privada podrá eficientar los procesos productivos, pero deberá cuidarse su impacto real en la población de bajos recursos.

Conclusiones

- Los enfoques sobre empresa pública han estado presentes en las dos concepciones que, sobre el proyecto nacional, han tenido los regímenes políticos: El Proyecto Nacionalista y El Proyecto Neoliberal.
- Si bien el Estado está conformado por grupos de poder dominantes que tienen su posición propia sobre el papel de la intervención estatal directa, la correlación de fuerzas que define la instauración de cada régimen político es lo que permite la subordinación de unos grupos a otros y, por lo tanto, la instauración de un proyecto a otro, lo que explica el porqué los grupos de poder dominantes, aunque contrarios en ideología, puedan realizar "acuerdos y pactos".
- En México, los regímenes 70-76 y 76-82, son favorecedores del proyecto "Nacionalista", al contrario de los regímenes de 1982 a la fecha, favorecedores del régimen "Neoliberal".
- La racionalidad de actuación de la empresa pública se ha reflejado en la aplicación de los enfoques keynesiano y monetarista en ambos periodos citados anteriormente.



- La empresa pública, a partir de 1970, radicó su impulso positivo en áreas de importancia tecnológica y en la creación de empresas de bienes de capital, y su impulso negativo, en la creación de empresas de índole diversa en ramas de la producción no justificables para el Estado. Todo bajo un esquema expansionista del gasto que implicó empleo improductivo de los recursos públicos y de los recursos crediticios externos, dispendio, inflación por incremento de la masa monetaria, déficit de las finanzas públicas y transferencia de recursos al sector privado, sin la generación de economías externas a favor de la sociedad.
- La empresa pública en el presente régimen, ante la continuidad de políticas, se propone consolidar un

esquema ideológico-político delineado desde el Plan Global de Desarrollo:

A partir de 1982 se inicia un programa de reestructuración estatal, sectorial e interno, con lo que se inicia aceleradamente el proceso de inserción del país en la dinámica del liberalismo global.

El cambio estructural ha desembocado en: adelgazamiento del Estado; proporcionar insumos estratégicos al sector privado; control administrativo del sector paraestatal; incremento de su eficiencia administrativa; con lo que la empresa pública, dentro del "nuevo" proyecto nacional, podrá cumplir más racionalmente sus objetivos en perfecta complementariedad con el sector privado.

