

# EMPRESAS PÚBLICAS Y OBJETIVOS NACIONALES \*

MANUEL CAMACHO

CUANDO H. HANSON publicó en 1959 su libro *La Empresa Pública y el Desarrollo Económico*,<sup>1</sup> tuvo el gran mérito de presentar un tratamiento global del problema económico de la empresa pública que buscaba acercarse a las preocupaciones de los responsables del desarrollo y de las empresas. En esta obra ya clásica, se reflexionaba con un sentido de utilidad, a la vez que se lograban ordenar las distintas preocupaciones de acuerdo a la dimensión teórica del desarrollo económico (en tanto acumulación, inversión y expansión de la producción), en el cual las empresas públicas industriales y de todo tipo tenían un papel crucial que desempeñar. Hanson hacía un extenso análisis comparativo de los principales problemas a los que se enfrentaban las empresas en su relación con las agencias de desarrollo y en su organización interna.

En la actualidad se cuestionaría la validez del criterio de expansión productiva como indicador fundamental del desarrollo. Por una parte se ha cobrado conciencia del problema de los costos económicos y sociales de la expansión. Hoy día, el argumento de incrementar la producción *per se*, ha perdido fuerza al no considerar problemas tales como los costos de oportunidad, el tipo de tecnologías, la competitividad internacional, el bienestar del consumidor, el rezago agrícola, el abultamiento de los servicios, es decir, del contenido del crecimiento. A su vez, los escasos resultados que se han obtenido en la mayoría de los países subdesarrollados en la disminución de la miseria, han llevado a replantear las teorías del desarrollo y a repensar el problema de los alcances sociales del crecimiento económico.<sup>2</sup>

Las hipótesis de Hanson que relacionan la organización de las empresas con los aumentos de la producción requieren ser adoptadas críticamente, pero su obra tiene, todavía, mucho que decir. Al grado de que, a no ser que se profundice en aspectos técnicos muy específicos, no resulta sencillo mejorar el estudio y menos el análisis comparativo que

\* Agradezco el apoyo que recibí de la Dirección General de Nacional Financiera para la elaboración de este trabajo.

<sup>1</sup> A. H. Hanson, *La Empresa Pública y el Desarrollo Económico*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978.

<sup>2</sup> Un interesante planteamiento sobre este problema referido a la India aparece en Francine R. Frankel, "Compulsion and Social Change: Is authoritarianism the solution to India's Economic Development Problems?", *World Politics*, 1978.

contiene, que fue resultado de una vasta experiencia internacional directamente ligada a los problemas prácticos a los que se enfrentaban los responsables de las empresas públicas.

De acuerdo con las experiencias de las dos últimas décadas y después de constatar las limitaciones del desarrollo económico, ha surgido una tendencia que busca introducir nuevas prioridades al desarrollo. El planteamiento es el siguiente: hacer una evaluación de los resultados sociales del crecimiento (en cuanto desempleo, injusta distribución del ingreso, dependencia externa, concentración regional, analfabetismo, desnutrición, falta de vivienda); definir en atención a esas carencias los objetivos; y adaptar las políticas a los mismos. Se suelen introducir objetivos de empleo, redistribución del ingreso e independencia nacional. Para el caso de las empresas públicas se busca adecuar sus políticas a estos objetivos. El resultado es desastroso. No se avanza en el cumplimiento de los objetivos, pero sí se impone una carga a las empresas públicas que no pueden soportar, redundando en problemas y contradicciones mayores a las que existían en un principio.

Ejemplos típicos de este proceder serían el de tratar de resolver el problema del desempleo por medio de las empresas estatales, el de la redistribución del ingreso, el de la independencia nacional, o el de los obstáculos al desarrollo.

Cuando se cree que son las empresas públicas quienes han de resolver el problema del empleo —de manera directa— y no como sería más factible suponer, indirectamente, se incurre en contrataciones de personal que van más allá de las exigencias productivas de las empresas. Con cuánta frecuencia las nóminas de las empresas públicas están sobrecargadas con graves consecuencias para la rentabilidad, la productividad y el clima de trabajo que prevalece. Si una gran empresa contrata 30% más personal del que requiere, no logra afectar en nada el problema del desempleo pero sí castiga el crecimiento y la eficacia de la institución, que bien administrada, podría —indirectamente por la vía fiscal y quitándole cargas financieras al Estado—, permitir desarrollar programas mucho más ambiciosos de empleo y de elevación de la productividad generalizada de manera directa, o a través de programas sociales.

La distribución de ingresos vía salarios de los trabajadores de las empresas públicas —del todo legítima en sí— no necesariamente es la mejor manera de distribuir el ingreso. Con frecuencia este tipo de comportamiento tiende a reforzar la dualidad del mercado de trabajo, dificultando la absorción de mano de obra y fortaleciendo patrones de consumo y de inversión contrarios a un propósito distributivo. Asimismo, cuando por razones políticas se otorgan privilegios o plazas a trabajadores de una cierta facción sindical, se llega a incurrir en gravísimos problemas como sería el apoyo a un proyecto menos redituable por el solo hecho de estar garantizada la lealtad de un grupo de trabajadores. También, cuando por razones políticas se conceden alzas salariales y

contratos especiales más allá de las posibilidades financieras y administrativas de las empresas, se incurre en costos a veces irreparables.

Asimismo cuando se piensa que a través de las empresas se puede alcanzar la independencia económica, se pasa por alto las verdaderas formas de dominación internacional, para las cuales las empresas públicas no representan un obstáculo insalvable. Abundan los casos en que a través de ellas se puede facilitar el dominio del capital al hacer más seguras y mayores las inversiones indirectas.

Estas consideraciones se pueden extender a otras áreas como las de la investigación, la capacitación, la formación de cuadros directivos que a veces realizan las empresas a costos superiores y en condiciones de desventaja comparativa.

En la situación actual de México resulta necesario reflexionar en torno a la relación entre las empresas públicas (organismos descentralizados y empresas de participación estatal) y los objetivos nacionales. Esta reflexión, para ser válida, exige ir más allá de la enumeración de objetivos (a veces contradictorios) y de la búsqueda de los medios para alcanzarlos. Se debe llegar a precisar los vínculos analíticos que pueden darse y las consecuencias aparentes de política que la reflexión sugiere.

#### ENFOQUES ANALÍTICOS

En los medios gubernamentales y académicos de México se mira a las empresas públicas a través de cuatro lentes. Dependiendo del lente variará la posición que se tenga frente a ellas, así como las recomendaciones que se propongan.

El primer lente o enfoque es el de la microeconomía y la contabilidad-administración, o sea el contemplarlas como unidades productivas o de servicios que deben responder a resultados. El segundo es el de la política económica general, o sea el contemplarlas en términos de las necesidades de las políticas fiscal, monetaria, comercial y laboral. Como consideración paralela se les puede analizar en función a los intereses burocráticos que defienden los responsables de la política económica. El tercero, muy relacionado con el anterior, es el de considerar la política de desarrollo, o sea el conjunto de empresas públicas como instrumento de desarrollo; el nuevo instrumento que ofrece al sector público la posibilidad de incorporar un nuevo objetivo a su política económica general. Por último, está el de la ideología y la política con el que se analiza a las empresas públicas, en sus propios méritos y por su impacto en la sociedad y la economía.

Estos cuatro lentes tienen alcances distintos y, por tanto, objetos diferentes. Corresponden a cuatro círculos de amplitud progresiva.

La perspectiva de la microeconomía y la administración-contabilidad, es la que más se acerca a las necesidades de los directores de empresas

públicas. Con distintos grados de operacionalización y técnicas de diversa sofisticación se analizan los procesos productivos y administrativos, de acuerdo con los criterios que aglutina el objetivo de rentabilidad, ya sea que se contemple en la forma inmediata de utilidades o con la perspectiva de generar excedentes, maximizar producción y elevar productividad, minimizar costos, o simplemente asegurar el cumplimiento de los principales compromisos comerciales, financieros y fiscales de la empresa pública.

Dentro de esta visión las injerencias externas que afectan el mejor funcionamiento de la empresa son vistas como obstáculos a la eficiencia. Tal sería el caso de las presiones sindicales, las disposiciones gubernamentales para la contratación de créditos, los controles de adquisiciones y de importaciones; con impacto decisivo la determinación —extra empresa— de precios que pueden estar por debajo del costo marginal. En el mejor de los casos, a estas intervenciones en la administración interna de las empresas públicas se les llega a considerar como costos políticos y sociales que, finalmente se acepta, la empresa debe pagar.

Este criterio analítico es indispensable en todo ejercicio teórico-práctico que persiga resultados. Dentro de una lógica de responsabilidad no tendrían cabida las decisiones que se apartaran del funcionamiento óptimo de la empresa. Es decir, serían francamente injustificadas decisiones como la de comprar un insumo igual a un más alto precio; contratar un crédito más caro o de vencimiento más corto; aceptar negociaciones de contratos colectivos con salarios que superen a los aumentos de la productividad; expandir la planta por encima de los requerimientos de la demanda interna y externa, actual y potencial; producir con tecnologías obsoletas cuando otras son asequibles.

En cada decisión influye el criterio de rentabilidad, aunque, sin duda, el mundo es más complejo como para ofrecer opciones y respuestas tan claras.

El segundo enfoque es el más adecuado para las necesidades de los responsables de la política económica. Para ellos las empresas públicas no son un fin en sí mismas, sino un instrumento que puede favorecer u obstaculizar la política económica. Para los responsables de cada área de política económica, las empresas públicas son un problema distinto.

Para las autoridades monetarias las empresas suelen representar un problema en la medida en que sean responsables cruciales del déficit fiscal. Por su amplia contribución a un déficit de por sí difícil de financiar, las autoridades monetarias se interesan en su eficiencia, pero sobre todo, en que prevalezcan precios que permitan disminuir los subsidios que éstas reciben (que no es exactamente lo mismo). A las autoridades hacendarias, las empresas públicas les preocupan por la misma razón: el problema de financiamiento con todas sus consecuencias para el manejo de la economía. En lo que toca al gasto, puede preocupar el uso de subsidios para gastos de operación, o el uso excesivo de recursos

por las empresas —por su ineficiencia, ambición de programas, o precios insuficientes— que se distraen de otros sectores prioritarios.

A las autoridades comerciales les preocupan las empresas por otras razones, ya sean el exceso de importaciones o la arbitrariedad de las adquisiciones del sector público. Para estas autoridades, el mantenimiento de ciertos precios de empresas públicas puede responder a las necesidades de una política general de precios más que a las necesidades de las empresas.

Asimismo podría ocurrir que la política comercial de las autoridades comerciales difiera de los intereses de las empresas públicas. Digamos que un programa de liberalización comercial puede afectar la competitividad de una empresa pública, e incluso su crecimiento y la viabilidad de proyectos de inversión en ciertas áreas que requieren de protección como algunas industrias pesadas.

Por lo que toca a la política de fomento, puede ésta coincidir o diferir de los intereses de la empresa pública. Por ejemplo, a las autoridades de fomento puede parecerles conveniente una expansión industrial donde la empresa pública comparta con la privada áreas de expansión en las que la empresa pública estaría en capacidad técnica, administrativa y financiera de desarrollar. O, por el contrario, pueden aparecer objetivos que van más allá de las posibilidades inmediatas de la empresa, sentándose las bases para una expansión que rebase las posibilidades de control administrativo y contribuyendo indirectamente a la aparición de cuellos de botella.

Como parte de la política industrial puede existir el propósito de abastecer insumos baratos al sector privado como parte de un paquete de estímulos generales, sectoriales o regionales. Esta política de precios bajos puede ser del todo incompatible con los objetivos de una empresa pública en particular.

Por su parte, las autoridades laborales y las organizaciones sindicales donde convergen las principales fuerzas sindicales organizadas, también tienen sus propios objetivos. A ellas puede resultar conveniente un alza salarial que disminuya las tensiones laborales. O, por el contrario, un tope salarial que permita una negociación global con el movimiento obrero. Ahí los intereses del administrador de la empresa pública pueden coincidir, pero también chocar, con los de las autoridades laborales y las centrales sindicales. Recuérdese que en la política laboral intervienen niveles salariales, pero también decisiones que afectan la vida a largo plazo de la empresa como jubilaciones o como contratación colectiva de personal técnico y administrativo.

Las necesidades de estabilidad política, las consideraciones respecto a las reacciones de la opinión pública, las propias preferencias del poder ejecutivo, suelen influir, también, en las decisiones respecto a las empresas públicas que constituyen un poderoso generador de empleos públicos, recursos e influencia.

El tercer tipo de lente con el que se suele mirar a las empresas públicas, es el de considerarlas como instrumento de desarrollo. En esta perspectiva se considera a las empresas públicas como un todo. Por lo tanto, ellas generan —en conjunto— una parte considerable del excedente social. Ellas realizan una proporción significativa de la inversión total. Son adquirentes de enorme peso dentro del sector público. Son importadores con enorme potencial. Sus decisiones pueden impactar al crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso y la independencia nacional.

A través de este lente las empresas son una palanca poderosa para el desarrollo. Pueden ser la “punta” de la planeación. Pueden ser el peso para negociar con el sector privado en tanto que éste es afectado por la política de adquisiciones, precios y campos de actividad de las empresas públicas. Son, incluso, un colosal apoyo político, por su relación con los sindicatos más fuertes, su capacidad de empleo y su potencial económico.

El cuarto tipo de lente con el que se mira a las empresas públicas —quizá con demasiada frecuencia— es el de la ideología y la política. Las empresas públicas suelen ser focos de un debate ideológico sobre el grado de intervencionismo económico que es conveniente a la sociedad.

Para la izquierda influida por el análisis económico de Marx y el éxito productivo del modelo soviético, las empresas públicas son un baluarte político fundamental. Se les suele concebir como posiciones en la lucha contra el capital nacional e internacional. A su vez se les llega a considerar como el pivote necesario para una eventual transición al socialismo, o por lo menos al capitalismo de Estado.

Para aquella derecha que defiende sus intereses con un liberalismo económico a ultranza y con una filosofía política que asigna carácter de derecho natural a la propiedad, las empresas públicas son trincheras perdidas por el sector privado nacional y externo. Asimismo son objeto de crítica permanente por su supuesta (o real) menor eficacia, por la corrupción (que con tanta frecuencia les asigna) o por la competencia desleal que realizan (ya sea que vendan con subsidio, no paguen los mismos impuestos o cuenten con preferencias adicionales).

En el terreno económico, se ha aglutinado la izquierda gubernamental y la izquierda académica en torno a la defensa de la empresa pública, *per se*. En el otro polo, la crítica al intervencionismo y a las empresas públicas ha aglutinado a la derecha tradicional. Sería difícil determinar aquí hasta qué punto estas posiciones son genuinas y no son armas para otros propósitos inmediatos (de la izquierda y de la derecha); cuándo sí y cuándo no. Lo que no se puede pasar por alto es este fenómeno de catalogación político-ideológica que ocurre en casi cualquier discusión sobre las empresas públicas de México.

Si el diagnóstico y las recomendaciones varían dependiendo del lente

con el que se mire a las empresas públicas, resulta explicable que se tienda a desconfiar de la validez de dicho análisis. También ello justifica idealmente que cada sector tienda a imponer sus propias preferencias (administrativas, ideológicas o personales) por encima de una discusión racional del tema de las empresas en general o de asuntos específicos que les conciernen. Salta a la vista la necesidad de lograr una comunicación fluida respecto a las discusiones sobre empresas públicas. Precisamente se necesita reconocer desde qué perspectiva analítica se hace un diagnóstico sobre empresas públicas, para establecer los alcances y limitaciones de las recomendaciones que se propongan.

El no comprender los alcances analíticos: la delimitación del objetivo de estudio, del método, la confiabilidad de la información, lleva con facilidad a vincular cada objeto particular con los objetivos generales. En vez de saber dentro de qué contexto es válido cada análisis, se suele saltar del nivel micro al nivel más general de la política económica, de desarrollo, o de la ideología. Estos saltos sin mediación, conducen a una gran confusión y al establecimiento de metas que en vez de acercar al propósito último, contribuyen a la ineficiencia de las empresas, de la política económica y de la política de desarrollo.

#### LA CRÍTICA DE LAS PERSPECTIVAS

La relación de las metas de la empresa pública con los objetivos de la nación debe desarrollarse en dos fases. La primera consiste en hacer una crítica de las recomendaciones que se sugieren en el ámbito en que está hecho el análisis. Si se discute desde un punto de vista político ideológico entonces por qué no llevar la discusión a sus últimas consecuencias. De manera semejante se requiere hacer una crítica de consistencia en cada uno de los círculos del objeto de estudio.

Si la discusión es sobre el mérito de la empresa pública desde un punto de vista ideológico, conviene tener claro el nivel de la discusión. Cuando se busca dar una respuesta ideológica, vale la pena conocer que ése es el objeto; que por lo tanto los argumentos micro o macroeconómicos que se utilicen son meramente instrumentales a la posición que se desea defender.

Dada la naturaleza del debate sobre empresas públicas conviene delimitarlo, o por el contrario llevarlo hasta sus últimas consecuencias doctrinarias.

Cuando el análisis se refiere a las empresas públicas como instrumento de desarrollo, requiere ser especificado en términos de disponibilidades financieras, capacidad administrativa y posibilidades reales de considerar a las empresas públicas como un bloque. De otra manera, esta perspectiva carece de utilidad, pues cómo se puede considerar a la empresa pública como un pivote de desarrollo y una palanca del sector

público, si ellas carecen de los recursos suficientes siquiera para mantener una operación mínima.

En caso de contar con recursos financieros, entonces debe especificarse qué capacidad administrativa existe para manejar las empresas y para la concertación de acciones globales. De existir posibilidades financieras y administrativas, qué obstáculos administrativos y políticos se interponen para poder contemplar a las empresas como un conjunto. Pues de otra manera la discusión no puede conducir a aproximaciones sucesivas que diluciden las posibilidades inmediatas de un planteamiento tan atractivo desde el punto de vista de la planeación.

Cuando se contempla a las empresas públicas desde la perspectiva de la política económica, la discusión conviene manejarla en ese nivel. De otra manera, las recomendaciones que se hagan pueden tener validez, pero no necesariamente. Asimismo, si se aclara la perspectiva, se puede discutir en términos de los objetivos mediatos e inmediatos de la política económica, para reconocer la bondad y la eficacia de las políticas financieras, fiscal, comercial y laboral. Aclarados los términos se pueden reconocer las inconsistencias entre objetivos e instrumentos, y jerarquizar los objetivos después de haber contemplado los costos y beneficios de una recomendación específica.

En el caso de una discusión sobre la rentabilidad de la empresa, los criterios e indicadores técnicos permiten mantener la discusión muy cercana a la realidad. En tanto que el análisis se maneje a ese nivel, se vuelve manejable, criticable y fructífero. Pues si a una discusión de esta naturaleza se incorporan argumentos de política económica, de política de desarrollo o de ideología, sólo se logrará confundir la realidad e impedir la evaluación sobre la base de resultados.

La clarificación de los términos en que se realiza una discusión permite mantenerse en el nivel correspondiente, con todas las ventajas analíticas que ello ofrece. En pocas palabras, permite seriedad analítica, siendo igualmente serios los análisis micro, macro, de política de desarrollo e ideologías, siempre y cuando se especifiquen sus alcances y propósitos.

El gran problema surge al pasar de un nivel a otro. Digamos del de la rentabilidad de la empresa al de la política económica, o del de la política económica al de la política de desarrollo.

#### METAS DE LA EMPRESA Y OBJETIVOS DE LA NACIÓN

El paso de un nivel a otro, de un círculo a otro, debe desarrollarse con la mayor consistencia posible. Para ello aparecen dos criterios distintos de abordar el problema. El primero sería el criterio político (o de sentido común), el segundo estaría más apegado a un proceder científico.



Cuando se quieren integrar las metas de una empresa pública con los objetivos de la política económica, de la política de desarrollo o de la ideología y la política, se puede seguir el criterio de "provocar el menor daño posible" en cada transición analítica —que también corresponde a intereses concretos. Esto es, se puede buscar la compatibilidad siempre que sea posible, digamos la necesidad de una empresa de fijar un precio que a la vez permita a la política financiera liberar recursos y mejorar las condiciones del financiamiento presupuestario. Cuando la compatibilidad no sea posible, entonces se trataría de encontrar un punto —que puede ser un justo medio, pero no necesariamente lo es— donde se dañe lo menos posible al ámbito de cada nivel analítico (con sus propios objetivos, instrumentos y exigencias de compatibilidad). Digamos que entre la exigencia de aumentar un precio y las necesidades de estabilidad de la política comercial, se puede buscar aquel precio o aquella secuencia de precios que haga lo menos incompatibles a los objetivos de la empresa con los de la política comercial. Repetimos: ese precio no necesariamente (probablemente no) es un precio de "a mitas", sino aquel que menos dañe a la política comercial y a la empresa pública; ese precio tampoco debe resultar del poder político de los respectivos funcionarios interesados sino de un juicio que busque el menor mal posible.

El segundo criterio, más estrictamente científico, tiene un proceder opuesto ya sea que se trate de una situación "normal" (o de corto plazo) o de una situación de cambio global (o de largo plazo).

Para situaciones normales el método adecuado consistiría en privilegiar el nivel inferior del análisis —el círculo más pequeño. El de la microeconomía contabilidad-administración sobre el de la política económica, la política de desarrollo y la ideología y política. El de la política económica sobre la política de desarrollo y la ideología y política. A su vez el de la política de desarrollo sobre la ideología y política. Lo que se busca es impedir que se "filtre" la eficacia diluyendo el alcance de los instrumentos y evitar que se evadan responsabilidades.

De acuerdo con este proceder deberían prevalecer las consideraciones de eficacia productiva inmediata —en la producción— sobre las demás. Los resultados de la empresa pública sobre los otros objetivos. La ingeniería sobre el análisis general.

Por lo contrario, para situaciones de cambio, cuando se afectan las prioridades del modelo económico o se está ante un cambio de modelo económico, el sentido de la reflexión debería ser el inverso. Privilegiar lo general sobre lo particular. La ideología y la política, sobre la política de desarrollo, la política económica y la situación inmediata de la empresa, y así sucesivamente. Con este proceder se puede contemplar y criticar al problema en su conjunto —en su totalidad—, sin caer en las limitaciones empiristas que anulan la reflexión global.

Lo que es del todo impropio es privilegiar la ideología en una

discusión sobre la función de las empresas públicas dentro de un modelo dado o vigente, o también, privilegiar las metas de una empresa pública cuando se está cambiando de modelo económico.

La tarea de vincular niveles analíticos se ha vuelto cada vez más compleja, dadas las interdependencias de la realidad política, de la sociedad y del contexto internacional. Pero es una tarea irrenunciable que debe de enfrentarse con criterios políticos o científicos, pero en ambos casos con toda la seriedad que el problema requiere.