
AUGE Y DESVANECIMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

David Ibarra
6 de noviembre de 2003

Las empresas públicas reconocen variados orígenes en los países. En el mundo periférico cabe situarlos en el APREMIO de acelerar el desarrollo, de subsanar deficiencias en las capacidades del sector privado y en el predominio de un paradigma universal (el keynesiano) que reconocía sin tapujos las fallas macro y microeconómicas del mercado y admitía algún grado de planeación gubernamental.

El reconocimiento de ausencia o debilidad de los fondos de ahorro y de cuadros empresariales que limitaba el aprovechamiento cabal de los recursos foráneos, llevó al Banco Mundial a recomendar de 1950 a 1970 la creación o el fortalecimiento de la banca de desarrollo, de *“joint ventures”*, de centros de formación gerencial y de otros especializados en la preparación y evaluación de proyectos de inversión.

Con las empresas públicas se buscó alcanzar las economías de escala en la producción que entorpecía la estrechez de los mercados, la insuficiencia de recursos privados o su renuencia en tomar riesgos acaso desproporcionados a sus posibilidades. La protección al consumidor del poder monopolístico de empresas privadas, fue otra razón que favoreció el control estatal sobre las mismas. Por encima de todo, estuvo la aspiración política de cerrar la brecha del subdesarrollo y hacerlo de prisa. Por eso, los estados periféricos, y México no es excepción, impulsaron actividades que el sector privado no emprendía o no lo hacía con rapidez. Así surgen programas de infraestructura en energía,

irrigación, transporte y comunicaciones, modernización urbana o servicios públicos (salud y educación) obras todas que requerían fuertes dosis de capital. De la misma manera, se multiplicaron las empresas estatales que completarían los nexos interindustriales abordando, más allá de la fabricación de bienes de consumo, los de carácter intermedio y hasta de capital. Además, las empresas públicas fueron la vía de acrecentar la demanda de trabajo --incluido, de manera prominente, el calificado-- de rescatar, por razones de empleo, a negocios privados quebrados¹ y, en general, de aportar seguridad y equidad en el trabajo. A diferencia de hoy, el cambio estructural se entendía como el desarrollo de nuevos productos y servicios que completasen el armazón industrial y redujesen la dependencia externa.

Debido a esa multiplicidad de objetivos, la gestión de las empresas públicas difícilmente podrían juzgarse con el rasero de las utilidades privadas. En la práctica, aparte de procurar --con éxito o sin el-- ganancias financieras, satisficieron una multitud de objetivos de significación innegable en los cincuenta años que median entre 1930 y 1980: promover el desarrollo; resguardar el dominio nacional sobre recursos estratégicos; proteger a los consumidores; ser punta de lanza en la modernización productiva; subsidiar y apoyar a productores privados; ejercitar liderazgo salarial y facilitar la formación de sindicatos fuertes por razones de equilibrio político y distributivo.

Desde luego, la evolución de la empresa pública con sus aciertos y errores no se dio en el vacío histórico. La Revolución de 1910 impulsó un ajuste institucional sin precedente, colocó el crecimiento, las reivindicaciones sociales y

¹ En México, a fines de los años ochenta, alrededor del 40-50% de las empresas estatales estaban constituidas por rescates de negocios privados.

la democratización en la escala más alta de las prelações nacionales que se fueron cumpliendo o incumpliendo a lo largo de décadas. En el ámbito externo, la crisis de los años treinta y luego la Segunda Guerra Mundial, crearon necesidades y respaldo político a la programación estatal, a las empresas públicas y al paradigma keynesiano, fundado en la soberanía económica de los estados nacionales.

El clima favorable a la empresa pública comienza a deteriorarse desde los años setenta. El modelo económico de sustitución de importaciones no resulta congruente con la integración paulatina de los mercados mundiales; el estrangulamiento de la balanza de pagos se acentúa y otro tanto ocurre con los desajustes presupuestarios. Los gobiernos no se desembarazan a tiempo de empresas públicas que perdieron prioridad o que siendo herencias de fracasos privados, no se venden después de saneadas. Buena parte de los entes públicos sobreviven a pesar de responder a problemas rebasados y a gravitar sobre las finanzas públicas hasta formar una constelación onerosa de organismos.

Con todo, el golpe decisivo a las empresas públicas nace de la integración de los mercados mundiales urgidos de la abolición de fronteras, de la satanización de toda intervención económica del Estado y del reordenamiento consecuente de las estrategias económicas nacionales. En México y América Latina, la privatización de empresas públicas se ve teóricamente como una manera de elevar la eficiencia y pragmáticamente como medio de suplir la insuficiencia de los recursos fiscales y de reaccéder a los mercados internacionales de capitales.

En México desde los años ochenta ocurre una fiebre desregulatoria y de privatizaciones que impulsa acomodos necesarios a las exigencias del nuevo orden mundial y que contribuye lateralmente al saneamiento de las finanzas públicas y al financiamiento de la balanza de pagos, así como a la reducción de las presiones inflacionarias del 63.7% al 9.5%. Otros efectos macroeconómicos se traducen en: disminución drástica del valor agregado del sector público (del 26% al 13% del producto entre 1983 y 2000) y de sus ingresos (del 30% al 20% del propio producto), esto es, en menor capacidad de maniobra del gobierno en el manejo de la economía;. Además, en consonancia con los cambios en el mundo, se alteran las concepciones dominantes sobre la política económica, se abandona el keynesianismo y se abrazan los criterios del llamado “Consenso de Washington”. La ayuda al desarrollo altera su naturaleza: en vez de financiar proyectos de inversión, se vuelca al apoyo de la reforma neoliberal.

El intenso proceso de privatizaciones, se tradujo en reducción de los impulsos al desarrollo y la diversificación productiva, por cuanto concentró el trabajo de los mejores grupos empresariales mexicanos no en nuevos proyectos, sino en el manejo de activos viejos, y otro tanto ocurre con buena parte de la inversión extranjera encauzada también a la compra de empresas existentes. Las posibles ganancias en eficiencia resultaron más que compensadas por pérdidas dinámicas en la producción y el empleo.

El proceso de exclusión del Estado de la esfera productiva, resultó afectado por errores de política económica. De un lado, la combinación de apertura y desincorporaciones se hizo con premura, a rajatabla, antes de que estuviesen terminados los sistemas de regulación y adaptación, protectores de consumidores y productores, afectando por igual a negocios desincorporados o

de carácter privado. El Fobaproa-Ipab representa cargas crecientes --ya cercanas al 20% del producto-- al erario público; otros sonados fracasos --sean ingenios azucareros, fabricantes de fertilizantes, textiles, siderurgia, carreteros, automotriz, constructoras, mineras, o productores de bienes de capital-- tornan inviábiles a numerosas empresas nacionales. De otra parte, apertura y desincorporaciones, en ausencia de programas indispensables de reconversión productiva, de adaptación a la competencia abierta con el exterior, que debió encabezar una banca de desarrollo pujante, provista de recursos y de facultades de fomento que paradójicamente le fueron arrebatados, produjeron otra oleada de problemas.

Los hechos anotados llevan a concluir en el fracaso generalizado de las privatizaciones --casi la única excepción es la de Teléfonos de México. El país no se benefició con las mejoras esperadas de eficiencia; el erario experimentó ganancias temporales y pérdidas de largo término, tanto como la balanza de pagos; el sector empresarial del país resultó empobrecido; los nexos interindustriales debilitados; el proceso de extranjerización de las mejores empresas del país, públicas o privadas, sigue ininterrumpido. Ya sólo resta entregar las estrellas de la corona, Pemex y CFE.