

Se ha dicho que nada hay más práctico que una buena teoría. Teorizar permite ordenar los hechos de acuerdo a la razón y encontrar la lógica de la evidencia. Más aún, teorizar permite profundizar nuestro compromiso ideológico. Sólo la doctrina administrativa mecanicista, paradójicamente, al pretender repudiar su influencia, propició el reino de la ideología. Los tiempos, no nos permiten la rigidez formal, nos urgen a conocer los hechos, organizarlos e interpretarlos, para proponer y también comprometer.

La empresa pública, es una de las formas más dinámicas de intervención económica del Estado contemporáneo. La propiedad estatal de ciertos medios de producción y las políticas de intervención, entre otros métodos se constituyen en factores coadyuvantes para mitigar las crisis cíclicas. Cuando la intervención esporádica del Estado amenazaba con transformarse en el equivalente del proteccionismo activo; cuando los procesos de acumulación fueron cada vez más desequilibrados; cuando las diferentes tasas de ganancia implicaban que los costos de los factores no fueran ya datos para la integración del precio; en síntesis, cuando se acrecentaron las contradicciones del desarrollo espontáneo, la empresa pública resultó un eficaz instrumento que permitió socializar la demanda sin socializar la producción. La función mistificadora de la tecnocracia, en ocasiones ha hecho de ella un vasallo rebelde; mas, sin embargo, su particular característica, ser orientada desde afuera y ser continuación del

Estado, ha llevado al perfeccionamiento de los mecanismos de control y evaluación de la gestión que la conduce.

Su importancia económica, decisiva en el mundo occidental, y en particular en países de desarrollo tardío como el nuestro, ha perdido perspectiva cuando se llegó a la trivialización de la polémica endosándole atributos a la empresa privada que, a fuerza de repetirlos, han generado sofismas. Las reacciones contra la definición expresa de la participación de la empresa pública en el desarrollo, corresponden a un añejo prejuicio de inefficiencia de las empresas del Estado, que se asocia normalmente a fenómenos de incapacidad administrativa, corrupción, baja rentabilidad, y productos y servicios de mala calidad. Ninguno de estos comentarios resulta novedoso, si bien, es cada vez más intolerable la protección de que el manejo privado de las empresas sea garantía de eficiencia. La conducta pública de la iniciativa privada, demuestra hoy que no puede hacer estas interpellaciones. Por lo demás, hemos de insistir en que mucho de la eficiencia financiera privada deriva de la eficacia económica y social de la empresa pública, y que, sólo cuando se conozca el nivel general de costos reales de nuestra economía, será posible argumentar sobre la calidad de la gestión del sector paraestatal mexicano. Por otra parte, en nuestro caso, es claro que los votos monetarios a que el economista Friedman hace referencia en su teoría de los precios, no tiene cabida para explicar la estructura de costos subsidiada por el Estado a través de múltiples transferencias.

La empresa pública ya ha sido definida como uno de los instrumentos utilizados por los gobiernos, para atemperar los rigores espasmódicos del sistema capitalista. Pero hoy, en medio de la crisis, quizás la discusión sobre la eficacia y la eficiencia ad-

mita una nueva oportunidad para que, a partir de la evidencia empírica, combatamos esa cultura de la ambigüedad por la que simultáneamente se le demanda a la empresa pública cumplir con su papel de acumulación y rentabilidad financiera, pero también con la función de beneficio social; cumplir con su papel de legitimación, pero no olvidar que hay costos económicos y no económicos; cobrar cohesión, coherencia, y control, y no crecer, ni integrarse, ni asociarse. Los análisis demuestran que sólo algunas entidades públicas funcionan en la lógica del mercado, pero no siempre es ésta la lógica del discurso.

El Estado mexicano contemporáneo, se ha conformado paralelamente a la consolidación de su sector paraestatal; en otras palabras, la inversión pública ha constituido una forma mutada de poder político y la empresa pública, indudablemente, le ha adjudicado una capacidad de negociación que no puede hoy ser disminuida. Por ello, la crisis de la empresa pública no es, ni debe ser, la crisis del Estado. Si la crisis es total, la situación de la empresa pública en ninguna latitud es cómoda. Debemos reconocer la existencia de alternativas cualitativamente diversas, y optar por alguna de ellas. Así, el proceso de estabilización económica puede significar un ordenamiento por sustracción o bien un ordenamiento por adición. La primera posibilidad implica una involución en la que muchas fuerzas conservadoras se arropan; significa, invariablemente, la reversión de la empresa pública a las manos privadas que fueron incapaces para generarla o incapaces para sostenerla. Por el contrario, reordenar por adición significa: la vía del reagrupamiento, la conformación de los conglomerados industriales y financieros del Estado, la integración horizontal y vertical, la acción multinacional en los mercados internacionales, la expansión más que la diversificación, y, sobre todo, la eficacia económica y social de las entidades a par-

tir de incrementar la eficiencia financiera y productiva.

Por otra parte, el panorama internacional nos demuestra que la disyuntiva es clara. Como podemos advertir someramente a continuación, la "reprivatización" ha sido instrumentada en diversos países que no tienen en común gobiernos de la misma orientación política, aunque no es ocioso recordar que el tamaño del sector paraestatal históricamente no ha implicado escrupulos o medida la ideología de un gobierno.

Veamos la situación:

En América Latina el caso más notable ha sido el escenificado por el gobierno chileno de facto, quien ha instrumentado diversas medidas inspiradas en el monetarismo. CORFO, que es una corporación para el desarrollo del Estado, contaba en 1970 con 46 entidades; durante el período de Allende, el número se incrementó a 460 empresas no financieras y a 19 bancos. Para 1979, 17 de ellos habían sido ya vendidos y sólo 31 empresas permanecieron bajo control.

Paralelamente en Argentina, el militarismo posterior a Isabel Perón tomó diversas medidas anti-intervencionistas y se deshizo de empresas gubernamentales, particularmente a fines de 1981, después del nombramiento del Ministro de Economía Roberto Alemánn. Asimismo, en Uruguay, los gobiernos autoritarios decidieron una reorientación "desestatizadora".

En Jamaica, una vez elegido Seaga, se adoptó la decisión de limitar la intervención del Estado en materia económica y reabrir las puertas al capital extranjero.

En la Venezuela de Herrera Campins, en octubre de 1980 se dio el anuncio oficial de que 60 compañías del Estado serían revertidas a manos privadas.

En Perú, el gobierno de Belaúnde Terry se vio insuflado por una onda "privatizadora", disponiéndose que 24 empresas públicas fueran vendidas al sector privado previo saneamiento financiero. En 1981, el Primer Ministro Manuel Ulloa confirmó la intención del gobierno de trasladar a manos privadas un número ya no precisado de empresas estatales. Túlio de Andrade ex presidente de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), denunció la entrega de entidades rentables a capitalistas privados.

En el caso de Guatemala, el General Efraín Ríos Montt anunció en octubre de 1982, que serían cedidas a particulares diversas empresas estatales. Entre las señaladas, se encontraba la Nacional de Telecomunicaciones, Aviateca y la Empresa Eléctrica de Guatemala. La Cámara de Comercio solicitó al gobierno la entrega de unidades productoras manejadas por el Estado, como un paso en la supuesta solución de los problemas de la economía nacional.

En 1981, el gobierno brasileño anunció su intención de vender 100 de las 564 empresas públicas con que contaba hasta ese momento. El año pasado, ante la presión de los productores, se anunció la importante decisión de liquidar el Instituto de Azúcar y Alcohol (IAA). El Ministerio de Comercio, en su oportunidad, disintió de los Ministerios de Planeamiento y de Finanzas respecto a las orientaciones de éstos sobre comercio exterior, pero, en todo caso, se estima que el nuevo IAA será diseñado sobre la base del Instituto Brasileiro do Café (IBC).

que establece un precio mínimo de importación y cuotas, cuando es necesario, dejando las exportaciones en manos del sector privado. Finalmente, el decreto de austeridad del mes de junio pasado, prevé una estricta reducción de gastos de las empresas estatales por un 5 %, que deberá implicar 9,400 millones de dólares de ahorro recurriendo al expediente de despedir personal o reducir prestaciones. Otro 5 % será reducido durante el primer semestre de 1984. Dichas medidas afectan ya a 1'400,000 trabajadores del sector paraestatal brasileño.

La "torie" Margaret Thatcher, gobernante particularmente identificada con Ronald Reagan, tras la consigna "Gran Bretaña fuerte y libre", prometió una "privatización" de empresas públicas y la abolición de diversos entes gubernamentales. Entre otras cosas, esto significará la reversión del 51 % de la British Telecom, el 100 % de la Rolls Royce Aeronáutica y de la British Airways, además de la venta de diversos porcentajes de British Steel, British Shipbuilder, y la British Leyland, todo ello enmarcado en lo que se dio en llamar "la cruzada por el capitalismo".

Esta nueva confianza en las elusivas leyes del mercado, ha cobrado cada vez más conspicuos seguidores, si bien no en todos los casos es resultado de una voluntad gubernamental como lo demuestra el caso francés. Las diversas decisiones de Francois Mitterrand a su arribo al poder, no han impedido que se vaya agrietando la capacidad de orientación y recuperación de terreno para el sector del Estado.

El conocimiento de las cuentas de 1982 de las empresas públicas francesas, muestra que se sostiene o agrava su déficit en el área industrial, en tanto que persisten las utilidades en el

recentemente nacionalizado sector bancario durante el otoño de 1981, si bien no es conocido aún el balance final. Por su parte empresas del grupo Thomson Brandt de electrodomésticos y electrónica, han arrojado un déficit por 2,200 millones de francos, contra 180 millones de francos del año previo. Rhone-Poulenc ha anunciado la pérdida de 844 millones de francos agravando su déficit, que para 1981 ya era de 335 millones de francos, CII-Honeywell Bull ha confesado pérdidas por 1,300 millones de francos, incrementando su deuda total a 5,300 millones de francos; y el sector siderúrgico registra un pasivo récord de 8,600 millones de francos repartidos entre Usinor y Sacilor. Adicionalmente, diversas empresas que eran manejadas indirectamente a través de "holding", han retornado sorpresivamente a manos privadas ante la incapacidad de la Compagnie Financiere de Suez, para controlar las maniobras financieras en bolsa de diversos capitalistas galos asociados en esta inusual campaña.

En su momento, el Partido Socialista Italiano se propuso establecer reformas en la industria estatal y obtener el respaldo del sector privado. Oportunamente, logró el control del Ministerio de Industria Estatal como resultado de su apoyo al gobierno de coalición democristiana a mediados de 1980. De esta manera se propusieron influir en el sector paraestatal más grande y menos eficiente de Europa Occidental; por otra parte, tenían la convicción de que otros partidos europeos socialistas, adoptarían medidas similares en virtud de las dificultades que acarrean las nacionalizaciones. Así, el ministro Gianni De Michelis restringió operaciones del sector y concedió a la industria privada diversas empresas pequeñas de la rama textil, redujo nóminas, invitó a nuevos inversionistas, requirió asesoría de transnacionales, e intentó mejorar los resultados. De Michelis, advirtió a los traba-

jadores que si no aumentaba la productividad, diversas plantas serían cerradas y consecuentemente perderían sus empleos. Rompiendo otras reglas, vendió 4 compañías propiedad del Ente Nazionale Idrocarburi (ENI). Asimismo, Nissan Motor Co., Occidental Petroleum Co., y la American Telephone & Telegraph Co., fueron convocadas a participar en este esfuerzo para el crecimiento de las utilidades. La producción de la planta sur de Alfa Romeo ha incrementado así su nivel, y se ha invitado al productor privado más grande de Italia, Fiat, S.P.A., a coordinarse con la firma estatal en la producción de piezas automotrices, reduciendo costos. Para De Michelis, uno de los motivos de la internacionalización era permitir que la administración paraestatal italiana jugara con las mismas reglas de las compañías privadas.

En España se han podido observar diversos esfuerzos gubernamentales, particularmente durante los años 70, para retornar diversas empresas al sector privado. La situación no parece haber cambiado con el arribo del socialista Felipe González, que a pesar del célebre caso Ruiz Mateos, S.A., (Rumasa) —el más importante “holding” español recientemente expropiado— ha manifestado “que no considera a las nacionalizaciones como un método de progreso social”. De hecho se trata de reanimar la economía desde el estímulo al sector privado y no desde la “estatización” de ningún sector de la economía. Las palabras han sido confirmadas por los hechos, ya que el mes de julio pasado se ha anunciado la “reprivatización” de las empresas y bancos del “holding” Rumasa, de acuerdo al comunicado del ministro español de Economía y Finanzas, Miguel Boyer.

En Noruega la coalición dirigida por los conservadores, que gobierna bajo el primer ministro Willoch desde 1981, si bien no

puede desvanecer 50 años de gobierno social-demócrata y se mantendrán intactos los esquemas de seguridad social, ha iniciado un programa para reducir impuestos, desregularizar la economía, "privatizar" los bancos y fortalecer a las compañías particulares en el desarrollo y producción de los recursos petroleros del Mar del Norte.

Aun después de la victoria del partido socialista en Grecia en octubre de 1981, la administración se ha comprometido ostensiblemente con la reducción del tamaño y el costó de la administración pública, descentralizando la toma de decisiones y promoviendo empresas pequeñas y medianas, suministrando así incentivos para la iniciativa individual.

El Primer Ministro Socialista Mario Soares de Portugal, ha anunciado un proyecto de reestructuración económica orientando fundamentalmente al ingreso de su país a la Comunidad Económica Europea, que ha implicado requerir al poder legislativo normas que permitan abrir la banca, los seguros, y otros sectores económicos nacionalizados a los grupos oligárquicos y transnacionales, violando —de acuerdo a lo expresado por el Partido Comunista Portugués y el Movimiento Democrático Portugués— la constitución del país, que garantiza la irreversibilidad de las nacionalizaciones efectuadas después del 25 de abril de 1974.

En este marco de referencia, no deben causar confusión las diversas nacionalizaciones bancarias opuestas al fenómeno casi generalizado de la "desestatización". Hay que considerar que el abuso del capital siempre lleva a las nacionalizaciones, aunque éstas no necesariamente llevan al socialismo. Los casos de Francia, cuando Mitterrand decidió nacionalizar la banca, y de México con López Portillo, han sido posibles gracias a dichos exce-

sos. Por su parte, Venezuela ha afectado sólo parcialmente el ramo bancario, y el caso ya comentado de España, correspondió a una coyunturalidad de la que está saliendo su gobierno. En Brasil, el proyecto de Ley No. 368/83 del Diputado Nilson Gibson del PDS aunado a los posteriores proyectos de la diputación del PDT y del PT, generaron serias reacciones de los banqueros. Estos afirmaron que la nacionalización no disminuiría el costo del dinero, que el hecho resultaría anticonstitucional, que dicho acto no ayudaría a sentar las bases democráticas del país, y que no era solución para reducir las tasas de interés. El Presidente Figueiredo, por su parte —haciéndose eco de la Federación Brasileira de las Asociaciones de Bancos, del Sindicato de Bancos del Estado de Río de Janeiro y de las declaraciones del Vicepresidente de Unibanco, así como del ex ministro de Hacienda, Octavio Gouvea de Bulhoes—, expresó su rechazo a tal medida.

¿Qué compulsa a este grupo heterogéneo de países a conducirse con actitudes homogéneas? A confesión de parte, algunos expresan la urgente necesidad de incrementar los fondos gubernamentales, en suma, afrontar la crisis fiscal del Estado.

William P. Glade, en un ensayo próximo a ser publicado en la India, enumera diversos factores globales que inducen a la “desestatización”, en los que conviene reflexionar. Ellos son: los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional; las condiciones del Banco Mundial para diversos créditos; la promoción de la pequeña y mediana industrias que, de alguna manera, reduce campos posibles a la iniciativa del Estado; y finalmente, el papel que han jugado en los países en vías de desarrollo las empresas transnacionales. El mismo autor menciona como factores internos de “privatización”: las fuerzas sociales que de-

sarrollan la estrategia que prevé anticipadamente la futura “privatización”; la que es inducida por demanda de los grupos de poder interesados en tener acceso a nuevas áreas de oportunidad de inversión; y finalmente, la “privatización” resultado de problemas que la inducen:

A nuestro juicio, en estos casos, la fenomenología apunta hacia las siguientes conclusiones:

1. Los países del capitalismo desarrollado, retornan a sus fundamentos liberalistas ante la crisis mundial; y olvidan las viejas lecciones del keynesianismo que requieren la intervención del Estado capitalista en forma anticíclica y coyuntural.
2. Los países de economías periféricas, siguen en la crisis la lógica dictada por la economía de mercado dominante, a pesar de la ideología de los partidos en el poder gubernamental. En este caso, el voluntarismo de nuevo es aplastado por los principios de la economía, siempre fría e inexorable.

Paradójicamente en un clima de crisis, tanto el proceso de “desestatización” como el propio reordenamiento por adición, puede llevar a otras “estatizaciones” y nacionalizaciones.

En cuanto al panorama mexicano, los últimos tres lustros muestran declaraciones diversas del sector privado, requiriendo frecuentemente la reversión del sector paraestatal. Este período no ha estado exento de contrarias y contradictorias declaraciones de funcionarios públicos, que han manifestado su oposición o eventual —aunque esporádica— aquiescencia. En síntesis, po-

dría decirse que el sector privado, de donde salieron muchas de las empresas que corresponden al período de crecimiento por agregación del sector paraestatal mexicano merced a la política de empleo, ha reclamado la posibilidad de adquirir empresas rentables en condiciones financieras favorables, o recuperar aquellas que salieron de su control una vez saneadas sus economías.

Recientemente, después del dudoso episodio de disponibilidad parcial de las acciones de la banca, la venta de las participaciones que tenía el gobierno mexicano de las firmas VAM y Renault, abrieron nuevas expectativas y especulaciones. Sin embargo, es menester reconocerlo, se ha dicho que estas particularidades, no constituyen la premonición de una regla. La definición constitucional es clara al establecer la existencia de áreas estratégicas y la posibilidad de participación del Estado en las llamadas áreas prioritarias. La propia norma fundamental define que el Estado contará con organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. Por otra parte, la propia Constitución señala con precisión cuáles son las áreas estratégicas y define como de carácter exclusivo la de prestación del servicio público de banca y crédito.

Sin querer dejar lugar a dudas, el titular del sector paraestatal industrial, ha manifestado enfáticamente que no hay intenciones de ceder espacio de maniobra en las actividades de carácter estratégico, que no se “reprivatiza” la economía, que el Estado mantendrá su presencia en las industrias prioritarias, pero se advierte que se precisa de una reestructuración del sector y anunció como revisable la participación del Estado en actividades no prioritarias.

Desde esta perspectiva, podría colegiarse que México ha optado por la vía de un reordenamiento por adición y que rechaza la reversión. Sin duda, lo contrario sería arriesgar el prestigio político de un partido y de un presidente. Habría que dilucidar sin embargo, cuáles son las áreas prioritarias a las que hace referencia el Artículo 25 Constitucional. Una posibilidad ha sido que el Legislativo determine el contexto normativo orgánico funcional, y el Ejecutivo las áreas a través del Plan Nacional de Desarrollo o bien mediante decretos. Otra, sería que el Legislativo aglutinara ambas definiciones. Algunos consideran que éstas están contempladas a lo largo del cuerpo constitucional y en la legislación secundaria, y que se instrumentan por la Ley de Planeación y sustantivan en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, puede reconocerse que, en el mejor de los casos, el Plan Nacional de Desarrollo sólo define la prioridad de la estrategia respecto al desarrollo industrial y al comercio exterior y que toda inferencia, o deducción, no dejará de ser una inopinada conjeta.

Si aceptamos que la recuperación de la empresa pública lleva implícita en su capacidad reproductora la recuperación de la economía nacional, habremos de aceptar que su importancia se desdobra ante la inminencia de la quiebra social. Se ha dicho que no es tiempo para debilidad política, pero debe recordarse que no somos una sociedad unánime porque pretendemos ser una sociedad plural. Sin embargo, a pesar del indudable control presidencial sobre las actividades del sector paraestatal, resulta imprescindible minimizar los riesgos de una arbitraria concepción de la estrategia, para que no se combinen la ineficacia con la ineficiencia, ni se deturpe la verdadera esencia de la empresa pública.

Creemos, queremos creer, que la vía mexicana es una opción

hacia el reordenamiento y no hacia la reversión. Nuestro riesgo es que una tecnocracia eficientista, sustituya las definiciones actuales por los criterios liberales del economicismo; que un exacerbado principio de subsidiariedad, sustituya a las razones históricas de la empresa pública mexicana y se olvide que ésta mantiene una irreprimible unidad con nuestra razón de Estado; que en un afán de eficiencia financiera y productiva, mengüen su eficacia política. Las decisiones no serían más realistas ni menos ficticias, por ser políticamente más endebles y más ciegas.

El comportamiento permitido en el nuevo equilibrio de fuerzas a viejas fracciones dominantes, la velocidad y calidad de respuesta gubernamental, y el papel que se asigne a las alianzas populares, sustentarán la capacidad de maniobra y el instinto de conservación del sistema sociopolítico que bien podría hoy rescatarse a sí mismo de la inquietante tesis del bonapartismo.