
Los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal en el Desarrollo Económico

Parte introductoria de la conferencia dictada sobre este tema, en el I. P. N. Noviembre, 1966

Si se toma el ingreso nacional como indicador del progreso económico, con datos de las Naciones unidas, tenemos para 1949:

Todos estamos de acuerdo en que el mecanismo del desarrollo económico muestra que el proceso de este desarrollo debe ser de incremento de la productividad del trabajo que es un proceso de mejoramiento tecnológico y de expansión del mercado interno; como resultado de este proceso se efectúa otro de crecimiento y de acumulación inter-

Países	Partes del ingreso mundial	Por ciento sobre la población mundial	Ingreso medio por habitante
Países desarrollados	67%	18%	Dlls. 915
Países en desarrollo	18%	15%	Dlls. 310
Países no desarrollados	15%	67%	Dlls. 54

Esta era la situación pocos años después de haber terminado la Segunda Guerra. Mientras tanto han aumentado fuertemente la población total, la población infantil y de jóvenes, y sobre todo las inconformidades, los anhelos y aspiraciones de mejoramiento material y cultural de los pueblos, de los países en desarrollo y de los países no desarrollados.

na. La acumulación del capital es un factor que puede permitir el progreso tecnológico e incrementar la productividad del trabajo. Se ha dicho que la acumulación del capital depende del nivel y de la distribución del ingreso, que a su vez ejerce influencia sobre la extensión del mercado y sobre posteriores formas de distribución del ingreso y del trabajo.

Por otra parte, se debe considerar que un aspecto básico del desarrollo económico es el proceso de integración económica nacional. Para algunos autores la tasa de acumulación puede constituir una buena unidad de medida del grado de desarrollo de un país; se han hecho cálculos sobre la correlación entre el desarrollo económico y la tasa de acumulación en el campo de la economía nacional. En los países en proceso de desarrollo en empresas neocapitalistas, las clases empresariales y los poseedores de los capitales, tienden al lujo, al desperdicio, quieren acelerar la acumulación sin plena responsabilidad de sus obligaciones y deberes de inversión en el propio país. Cuando la tasa de acumulación baja, se dice que se tiene enfrente una economía no desarrollada. Inclusive se ha apuntado que los países permanecen en una situación de estancamiento económico o se mantienen en el subdesarrollo, cuando la tasa de acumulación no sobrepasa el 5% que permite apenas compensar el crecimiento de la población. También se ha dicho que el tramo decisivo en el proceso de desarrollo económico de un país se presenta cuando la tasa de acumulación se eleva del 5 al 10%. En términos esquemáticos, en la primera etapa hacia el desarrollo económico el ingreso nacional no supera los 200 dólares por habi-

tante y la ocupación en la agricultura no baja todavía mucho del 70% de la ocupación nacional y la participación de las actividades económicas secundarias en el ingreso nacional no supera el 40%. Se ha dicho que un país necesita llevar su tasa de acumulación muy por encima del 5%, y si lo logra ha dado un paso decisivo en su evolución económica; se ha repetido que ésta es una tasa en que se encuentra la mayoría de los países llamados no desarrollados.

Se ha repetido también que el aumento del 5 al 10% en la tasa de acumulación no lleva directamente al país al desarrollo económico, sino a un período transitorio bastante largo que separa el momento en que el país se sustrae al estancamiento, del momento en que crea la estructura económica tecnológicamente moderna que le permite utilizar más eficazmente sus factores de producción y, antes que todo, le asegure un desarrollo económico duradero.

Los problemas de los países sobrepoblados son muy diferentes de los países que todavía tratan de recibir inmigración extranjera; los problemas de los países que han hecho una revolución y que han modificado las relaciones de propiedad son diferentes de los que fundan su desarrollo sobre la propiedad privada entendida con criterios tradicionales y rígidos. México ha hecho una revolución y el concepto de propiedad

consignado en la Constitución no es el tradicional ni es rígido.

Por tanto, en el desarrollo económico tiene importancia básica el proceso de mejoramiento tecnológico y de expansión del mercado interno; estos factores se relacionan, no sólo con los que antes se indicaron, sino con la preparación moral, y con la preparación escolar y técnica de los diferentes grupos de la población nacional.

Por esto las altas proporciones de analfabetismo, de niños que interrumpen sus estudios antes de terminar la instrucción primaria y de adolescentes que acuden al mercado de trabajo sin haber terminado la instrucción secundaria, son factores que se traducen en obstáculos al desarrollo económico, de igual modo que la insuficiente formación de trabajadores calificados y de profesionales en los campos de la biología, de la química, de la arquitectura, de la ingeniería, ya no digamos las deficiencias cuantitativas y cualitativas en la formación de profesores de alto nivel y de investigadores científicos. Esta cuestión está íntimamente relacionada con las altas proporciones de familias que no pueden costear la educación de sus hijos, porque requieren de los ingresos de su trabajo en la adolescencia.

La insuficiencia de oportunidades de educación media para una alta proporción de jóvenes, y también las caracte-

rísticas del sistema nacional de educación pública, que por fortuna han comenzado en los últimos años a modificarse favorablemente, se asocian a la rutina de los sistemas de enseñanza en los que no ha tenido suficiente presencia una idea clara acerca de la necesidad de capacitar a los jóvenes para trabajos calificados. No había posibilidades de capacitar a grandes cantidades de jóvenes en las diversas especialidades que requiere la industria moderna; esta falta de posibilidades se extendía desde el hogar hasta el Gobierno Federal. Casi no había demanda de estos trabajadores calificados, y no había visión empresarial moderna. Ahora comienzan a plantearse con claridad estas necesidades de formación de técnicos y profesionales, y en los últimos lustros de la vida nacional han aparecido síntomas y signos, cada vez más vigorosos, del proceso formativo de una conciencia nacional para enriquecer nuestros recursos humanos en cuanto a su preparación técnica para el trabajo más altamente productivo. Las cifras formadas por la Oficina de Recursos Humanos, con la cooperación del Banco de México y de otras instituciones, nos muestran proyecciones que indican claramente que se deben tomar con decisión medidas adecuadas para atender las necesidades de formación de técnicos y de trabajadores calificados que requiere nuestro desarrollo económico.

En conclusión, debe señalarse que el proceso de desarrollo económico tiene un aspecto de proceso de aumento de la productividad del país mediante una integración económica hecha a escala nacional e intensiva, y que, con una división racional del trabajo, crea la base del progreso técnico y, a través de éste, conduce al progreso económico y al general incremento del bienestar de la nación cuando la política económica está unida a una buena política social, porque la finalidad del desarrollo económico es el hombre; y la preparación más elevada del hombre para trabajar bien y producir más y mejor, es una de las condiciones del desarrollo económico.

Un problema básico de los países subdesarrollados es movilizar e invertir recursos con suficiente rapidez para mantener el incremento del producto nacional por encima del crecimiento natural de la población. Cuando la participación de la empresa privada en este proceso de movilización y de inversión es inadecuada, y en los países subdesarrollados siempre lo es, la necesidad de la empresa pública es grande y el impulso del progreso económico depende en gran parte de la habilidad con que el Estado asume sus funciones empresariales. Se dice sus funciones empresariales porque en esta época no se puede concebir en los países subdesarrollados un Estado sin funciones empresariales,

puesto que el sector privado, por la propia estructura social de estos países, y también por las características de la estructura general de la economía nacional, no puede por sí sola impulsar suficientemente el desarrollo económico, teniendo en cuenta el fuerte crecimiento de la población, la aceleración del tiempo histórico y el aumento constante de las inquietudes y aspiraciones de los pueblos a mejorar sus penosas condiciones de vida.

Se ha dicho que en los países subdesarrollados en que el Estado comienza a tomar mayor participación empresarial, la inversión pública y la inversión privada aparecen al mismo tiempo complementarias y contradictorias. Por tanto, considero que un punto fundamental de política económica es procurar que las inversiones del sector público no sólo en infraestructura, sino en empresas, sean complementarias o coordinadas, y no sean contradictorias en cuanto a que produzcan inversiones redundantes y descuiden sectores de producción insuficiente y de alto grado de prioridad. Ningún estado democrático en el sentido occidental de la palabra puede tener interés en someter al sector privado a la impotencia por obstáculos legales, por falta de medios financieros, por una irracional política fiscal u otros medios. Los gobiernos de estos países deben procurar un equilibrio entre el sector privado y el sector público, con

base en estudios de cálculos, de políticas económicas sanas, y sobre todo de una planeación económica y social indicativa y debidamente instrumentada.

Cuando el sector público está bien cimentado de manera que pueda basarse sobre todo en el autofinanciamiento, la contradicción entre el sector público y el privado puede ser menos grave: pero este caso no se encuentra en la práctica en los países subdesarrollados. Por esto considero que en una economía mixta, de empresas privadas y de empresas públicas, el problema de la contradicción mencionada es permanente y debe realizarse una política para ir disminuyendo las dimensiones de esta contradicción, puesto que ambos sectores, el público y el privado, no pueden autofinanciarse, sino que tienen que recurrir ambos al mercado nacional y a los mercados extranjeros de capitales.

Si el gobierno de un país subdesarrollado, con economía mixta, tomara medidas para aumentar los impuestos y recoger mucho dinero para las empresas públicas, sería acusado inmediatamente de que trata de ahogar a la iniciativa privada. Si atiende estas acusaciones y reduce los impuestos y sus propias inversiones, puede iniciarse un conjunto de hechos económicos dañinos. El problema no se resuelve necesariamente porque el gobierno esté dispuesto a asumir sus responsabilidades cuando el sector privado no quiera

o no pueda asumir las suyas. El gobierno debe, en los países democráticos de economía mixta, abstenerse de medidas que puedan reducir la inversión privada en los sectores importantes desde el punto de vista del plan de desarrollo.

En nuestros países de América Latina los pueblos están sujetos a exhuberantes campañas de propaganda y de publicidad para estimular consumos ya generalizados en los países capitalistas de alto desarrollo. Nuestros pueblos por la radio, la televisión, los periódicos, los escaparates y el *efecto de ejemplo* se dan cuenta de los placeres y comodidades que gozan los habitantes de los países ricos, al mismo tiempo que se agravan las fuertes diferencias en los ingresos sin que se hagan los esfuerzos necesarios para modificarlas por varios medios, entre ellos la política fiscal, con la esperanza de que quienes reciben muy altos ingresos ahorren e inviertan de conformidad, más o menos, con las necesidades del país. Pero esto es una ilusión, en gran parte. Recursos importantes se depositan o invierten en el extranjero y se gastan en consumos superfluos o de lujo, la injusta repartición de los ingresos estimula la producción de artículos de lujo y a veces deprime la de los necesarios; se desarrollan presiones inflacionísticas y la lucha de clases se envenena y se extiende.

Cuanto más persistentes y variadas son las inversiones del Estado, a través de

la formación de empresas públicas, mayores temores se despiertan en los sectores privados. Entonces se trata de evitar este peligro por la entrada del capital privado a las empresas promovidas por el Estado, mediante instituciones de desarrollo y financiamiento industrial. La idea predominante, según parece, es que el Estado por medio de una institución financiera asuma la función empresarial (recolección de capitales, asumir el riesgo, organizar la empresa) y después, en un momento oportuno, ceda toda o una parte importante de su participación a los inversionistas privados, excepto cuando se trate de empresas dedicadas a actividades económicas que por motivos de interés público económico-social, en las que sea conveniente que el Estado conserve la mayoría o una parte importante del capital.

Se ha dicho que de esta manera el Estado puede en cierta medida, que puede ser amplia, desplegar su iniciativa empresarial, en algunas áreas de actividad industrial, sin eliminar al sector privado y sin llegar a formar un conjunto desmesurado de empresas que el sector privado podría manejar y desarrollar debidamente, y sin cerrar canales a la iniciativa privada. Se ha dicho que de este modo se combinan las ventajas de la empresa pública y las de la empresa privada.

Esto es lo que he querido subrayar. En mi opinión existen campos de actividad económica en que el Estado, en los países subdesarrollados, puede tener interés, basado en la necesidad de impulsar o salvaguardar altos intereses nacionales, en conservar parte importante del capital de ciertas empresas, pero excepto en estos casos, estimo que puede ser base de una sana política, en los países democráticos de economía mixta, el principio señalado anteriormente, pues permite combinar las ventajas de la empresa pública con las de la empresa privada. Este equilibrio entre empresas públicas y empresas del Estado puede caracterizar un tramo de la evolución de los países de insuficiente desarrollo.

Es conveniente advertir que no siempre la empresa privada, en los países subdesarrollados que tienden a la economía mixta, puede desempeñar función pionera, de innovadora y de asumidora de riesgos, en todos los campos vitales de la producción. Cuando se aumenta deliberadamente el área dominada por la empresa privada y se reduce la de la empresa pública, es necesario, antes de tomar una decisión, analizar los efectos a corto y a largo plazo, desde el punto de vista de los intereses nacionales.

Si los ingresos y la propiedad están distribuidos de manera muy injusta y si el gobierno no está tratando verdaderamente de corregir esta mala distribución por el temor de disminuir los

incentivos privados, las clases media y popular pueden volver la espalda al plan de desarrollo económico y social y esto traería efectos negativos en gran escala. Recuérdese que la Comisión de la India para la Planificación señaló como dos condiciones *sine qua non* para una planificación satisfactoria: un acuerdo de amplia base sobre los términos políticos y un efectivo poder, basado sobre la cooperación activa de los ciudadanos, en las manos del Estado.

En México, como en la India, este poder en manos del Estado no puede alcanzarse si el Estado no interviene, si no demuestra su firme voluntad de intervenir para evitar que se siga desarrollando un orden social no justo ni conveniente para la nación. Entre las funciones estimulantes y directivas del Estado para el desarrollo está la de emplear el instrumento de la empresa pública en general y el de la empresa de participación estatal, lo mismo que el instrumento fiscal y el de la seguridad social, para evitar que las desigualdades sociales se agraven y el desarrollo económico se frene.

Por su naturaleza, las economías en que predomina la libre iniciativa tienden a ser, en los países subdesarrollados sobre todo, socialmente injustas, y ahora nadie duda que esta injusticia, a la larga, y a veces a la corta, crea grandes obstáculos para un sano desarrollo económico. Al mismo sector privado le conviene la intervención del Estado

como empresario solo o con participación de aquel sector, para acelerar el desarrollo económico y para corregir las tendencias naturales de los sistemas predominantes de economía privada, en los países atrasados y en proceso de desarrollo, a agravar las desigualdades sociales y económicas.

Se ha dicho en el extranjero que México ha obtenido un notable progreso económico dejando la desigualdad abandonada a los excesos y ha confiado al empresario privado, convenientemente sostenido y estimulado, la tarea de producir bienes. En gran parte es cierta esta afirmación; la legislación laboral, la reforma agraria y la seguridad social, así como cierto desarrollo del sector público en el campo económico, han atenuado apenas esta situación, pero solamente la han atenuado.

En México en la literatura y en la oratoria y también en la política en beneficio del pueblo, realizada por la Revolución Mexicana, se han creado ideas fuertes en favor del mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes masas, y el país puede correr graves dificultades si no se aceleran las políticas para disminuir las crecientes desigualdades sociales en medio del progreso.

La fluidez de los procesos democráticos en México han atenuado hasta aho-

ra las presiones populares derivadas de las desigualdades económicas; pero parece que están llegando a su límite estas posibilidades de atenuación, que tienden a ser cada vez más débiles e ineficaces. Ya se ha visto que algunos países subdesarrollados pretenden salir de esta encrucijada mediante la dictadura antipopular que naturalmente no es una solución. No es posible que un país progrese, como se ha dicho, y que navegue felizmente como un barco que lleve a la iniciativa privada sola en el puente de mando y a la desigualdad en la bandera.

En México la desigualdad social no está en la bandera y la iniciativa privada no ha llegado a sustituir en el puente de mando a la Revolución Mexicana, aun cuando como consecuencia natural del progreso económico, las clases económicamente fuertes, en los últimos lustros han aumentado su poder político al aumentar su poder económico.

En México debemos desarrollar la empresa pública y la empresa mixta, no para ahogar a la empresa privada, sino para entrar a la vía de un sano y fuerte desarrollo.

Nuestro desarrollo está amenazado por el atraso técnico y la falta de organización comercial de una parte importante de la agricultura, aunque otra, en parte ejidal y en parte privada, haya hecho

progresos. Por la misma causa, ha sido débil el proceso de ampliación del poder de compra fuera de las ciudades grandes y medianas. Una parte de la estructura de nuestra industrialización es débil y no está sana.

La empresa pública y la empresa de participación estatal pueden ser empleadas como buenos instrumentos para fortalecer algunas partes de nuestra estructura industrial. La empresa pública individual puede jugar un papel importante en la tecnificación de la agricultura y de la ganadería.

He creído conveniente definir los conceptos básicos que acabo de explicar y mi opinión sobre el equilibrio que se debe buscar entre la empresa pública, la empresa de participación estatal y la empresa privada, entre el sector público y el sector privado, en la economía, para procurar alcanzar una complementaridad, debidamente coordinada y jerarquizada en su equivalencia programática, dentro de los planes de desarrollo económico y social, si se quiere acelerar el progreso económico de México y de otros países subdesarrollados que tienen sistemas económicos de empresa privada y responsabilidad pública. Ahora nos ocuparemos de la empresa pública para recoger experiencias de varios países, que permitan formar criterios, derivados de esas ex-

periencias, aplicables a economías
como la de México.

Publicado en *Economía Política*, 2º trimestre,
vol. IV, no. 2, Instituto Politécnico Nacional,
1967.

Gilberto Loyo

Nació en Orizaba, Veracruz.

Actividades Académicas

Sociólogo, economista y politólogo.

Estudió Derecho en sus primeros años de formación profesional.

Posteriormente tuvo gran dedicación como fundador de la demografía mexicana y como promotor de la estadística, que ha servido de base a muchos profesionales, en especial a los economistas.

Director de la Escuela Nacional de Economía durante nueve años.

En la Universidad Nacional Autónoma de México, ejerció la cátedra sobre demografía.

En la Escuela Nacional de Agricultura y en el Instituto Nacional Politécnico, fue catedrático de Historia General, Historia Económica, Economía Política, Economía Agrícola, Estadística y Demografía.

Fue permanente colaborador de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, misma que presidió durante dos períodos.

Fungió como vicepresidente de la Academia Nacional de Historia y Geografía.

Ocupó el puesto de Secretario de Economía en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, (1952-1958).

Publicaciones

En su obra escrita abordó diversos temas, como demografía, estadística, economía, problema agrario, literatura y poesía, administración pública, salarios y precios, sindicatos y cooperativas, financiamiento del desarrollo económico y social, y la Revolución mexicana.

Actividades Profesionales

Director de los Censos Nacionales de Población de 1930 a 1970.

Consejero permanente de los gobiernos, en los campos de estadística y censos.

Miembro titular del Instituto Internacional de Estadística, del Instituto Interamericano de Estadística, del Instituto Internacional de Sociología, y de la American Statistical Association.

Director de Previsión Social en el Departamento de Trabajo durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Dirigió los estudios y cálculos para el primer anteproyecto de Ley del Seguro Social.