

La Empresa Pública y su Descentralización y Desconcentración

UBALDO VELAZCO HERNANDEZ

No obstante que la creación de entidades paraestatales a lo largo del período que se inicia con la Constitución de 1917, ha obedido al objetivo permanente del Estado de garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico, que busca avanzar hacia una sociedad más igualitaria, con frecuencia la participación de la empresa pública en la economía de México es motivo de controversia. Los trabajadores y campesinos del país muchas veces no están satisfechos, porque la empresa pública, que es parte del patrimonio nacional, no alcanza la capacidad ni la excelencia operativa que reclama de ella la mejoría de sus condiciones de vida y trabajo.

Otros sectores argumentan, por el contrario, que la empresa pública ha crecido desproporcionadamente, en competencia "desleal" con el sector privado y carente de una estrategia definida. Sin embargo, las estadísticas demuestran que éstas sólo participan con el 25.6 por ciento en el Producto Interno Bruto de México, proporción relativamente baja a nivel internacional e inferior a la que se registra en países como Francia, Italia, Israel, Argentina o Brasil. Esto permite afirmar que la oposición de los sectores a la contribución que hace el gobierno a través de la empresa pública, al esfuerzo productivo de la nación, es injustificado, porque además su establecimiento responde, en líneas generales, a un proyecto nacional definido. Son, en primer lugar,

uno de los instrumentos de intervención del Estado en la economía, cuya razón jurídica y política se enmarca en la Constitución de 1917. Al reconocerse en la Constitución, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para fortalecer la soberanía de la nación y buscar una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, se prevé también que conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en un marco de concurrencia con responsabilidad social del sector público, el sector social y sector privado, para conformar así nuestro sistema de economía mixta.

Dentro de las empresas públicas es posible distinguir claramente dos grupos: las que se ubican en áreas de actividad reservadas en exclusiva al Estado por el artículo 28 de la Constitución, consideradas estratégicas para asegurar la autodeterminación económica nacional; y, segundo, las que se ubican en ramas prioritarias, cuya función es la de fomentar y articular las actividades de otros sectores e inducir su modernización. En esas ramas, entre las que destacan la alimentaria y, en general, las de bienes básicos, la empresa pública también complementa la participación de los particulares al asegurar la prestación de un servicio o la oferta suficiente de algún producto, contribuyendo así a regular su producción

y consumo, sin pretender el Estado desplazar o substituir a la sociedad en sus funciones económicas, sino por el contrario, propiciar la organización y el fortalecimiento del sector social e impulsar al sector privado, induciendo su articulación con las necesidades del desarrollo social y su mayor eficiencia, ya que regular no significa estatizar.

Las empresas públicas están llamadas a seguir un proceso de ajuste acorde con las orientaciones para el cambio estructural, económico, social y político, que plantea, por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo y, por otro, las demandas populares; es decir, sus finalidades deben ser compatibles como instrumentos de la rectoría del Estado, con las respuestas a los requerimientos de la sociedad civil y mejorar su eficiencia operativa, a fin de que sus resultados sean más positivos.

Uno de los lineamientos de cambio estructural que la sociedad reclama y que el gobierno federal ha considerado entre sus prioridades, es la modernización del comercio y distribución de bienes básicos. La intermediación comercial en México absorbe más del 30 por ciento del Producto Interno Bruto por problemas de la heterogeneidad, desintegración, ineficiencia y excesivo número de agentes que participan en ese proceso.

Por tener una incidencia significativa en este contexto, nos referiremos brevemente a los avances en la desconcentración y descentralización del sistema CONASUPO, como uno de los pasos más importantes para modernizar la comercialización y distribución de productos básicos, con la idea de acercar más a los productores con los consumidores y equilibrar la relación campo-ciudad.

Bien, sabemos que al hablar de descentralización nos estamos refiriendo a un instrumento jurídico-administrativo, que impli-

ca la creación de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual el órgano o poder central le ha delegado la facultad de prestar un servicio o la de explotar ciertos recursos. Este organismo no depende jerárquicamente del órgano central, sin embargo, está sujeto a controles especiales. Por otro lado, entendemos a la desconcentración como el instrumento jurídico-administrativo que implica la creación de nuevos órganos, a los cuales el órgano central les delega ciertas facultades y poder de decisión, para que los ejerzan dentro de un ámbito territorial determinado.

El sistema CONASUPO por su triple actividad de comercialización de productos agrícolas, de producción industrial de algunos bienes básicos y de distribución mayorista y minorista de productos de consumo masivo popular, simultáneamente ha dado pasos importantes de descentralización y desconcentración prácticamente desde su origen y como una actitud permanente de modernización comercial y para garantizar —en los sectores en los que sus compromisos son ineludibles— disponibilidad oportuna y suficiente de productos y a que sean, mediante el acopio o con una función reguladora, evitados los conocidos fenómenos de especulación por acaparamiento que ocurren con frecuencia.

La descentralización en el sistema CONASUPO se ha dado claramente, al constituir empresas filiales que atienden la comercialización agrícola como Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V., Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social, Centros Conasupo de Capacitación, A.C., etc. Para la industrialización de bienes básicos se han formado Industrias Conasupo, S.A. de C. V., Trigo Industrializado Conasupo, S. A. de C.V., Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V. y Maíz Industrializado Conasupo S.A. de C.V. La distribución de bienes básicos al mayoreo y menudeo se hace a través de Impulsora

del Pequeño Comercio, S.A. de C.V. y Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V.

Tanto la Compañía Nacional de Subsistencias Populares como sus empresas filiales, al regionalizarse por zonas o estados registran avances importantes en la desconcentración. Sin embargo, el sistema CONASUPO, al ser el conducto para la aplicación de subsidios generalizados al consumo de alimentos en un país tan heterogéneo y grande como el nuestro, se encuentra en un proceso constante de readaptación en materia de descentralización y desconcentración, que le permita ser un factor importante en la redistribución del ingreso y en la transferencia adecuada de los subsidios al consumo mientras éstos existan y particularmente en épocas de crisis como en la que vivimos. Pensamos que la descentralización y desconcentración de estos servicios a cargo del gobierno federal, serán insuficientes hasta no involucrar y compartir responsabilidades con los gobiernos estatales y municipales, con autoridades ejidales, comunidades rurales y urbanas y, en general, con todos los sectores vinculados con estas tareas.

Al alcanzar la descentralización y desconcentración hasta esos niveles oficiales y sociales, esta empresa pública logrará con más eficiencia regular el mercado alimentario con acciones específicas de acercamiento, integración y concertación entre la producción y el consumo de alimentos; la regu-

lación, en última instancia, busca estimular la oferta como ya sucede en Tlaxcala, asegurando a los productores precios remunerativos y reduciendo los precios para el consumidor.

Es evidente que la descentralización y desconcentración de las empresas públicas, tanto del área de comercialización social como de aquellas que son estratégicas o prioritarias, deben ser llevadas a cabo en la situación actual desde dos puntos de vista. En primera instancia, que como aparato administrativo funcione rentable y eficientemente en donde se establezca, ya que el progreso social, cualquiera que sea, no significa ni justifica la ineficiencia. Por otra parte, la empresa pública prioritaria debe ser analizada en cuanto a su capacidad de modernización; es la empresa pública un factor fundamental para articular de una manera más razonable, más equitativa y más eficaz, es decir, más moderna, a los distintos sectores de la sociedad en su ámbito de competencias. Debe ser evaluada como elemento modernizador entre las relaciones del Estado con la sociedad civil.

Es evidente, por tanto, que la empresa pública es ante todo y sobre todo instancia promotora de la rectoría del Estado y del reforzamiento, crecimiento, organización y articulación de toda la sociedad. Y, en el caso de la empresa que hemos comentado, de los sectores que integran los campesinos, los industriales y los consumidores populares y obreros mexicanos.