

la política de precios y tarifas de las empresas públicas: el caso mexicano

elia marúm espinosa

1. INTRODUCCION

En los últimos años, las empresas estatales han visto deteriorada su situación financiera, en virtud de que sus gastos de capital —necesarios para la conservación y expansión de su capital generadora de bienes y servicios— han tenido que financiarse de manera creciente con recursos externos, en parte, a causa de una política no basada totalmente en principios económicos.

En la actualidad esta situación presiona seriamente a las finanzas gubernamentales. El ahorro corriente (A_c) de las empresas públicas (EP) y sus ingresos de capital (Y_k), son insuficientes para cubrir los gastos de capital (G_k); esta diferencia da origen a las transferencias (S) requeridas al gobierno federal para poder cubrir con ellas una parte de sus gastos corrientes y de capital. El resto, de ser insuficiente esta primera vía, se cubre con endeudamiento (E), tal como lo expresa la fórmula:

$$(1) \quad A_c + Y_k < G_k, \text{ o sea } A_c + Y_k - G_k = S + E$$

Las transferencias otorgadas a las EP han crecido rápidamente, lo cual ha contribuido a que el gobierno federal se endeude y tenga una presión limitante sobre el manejo de las finanzas públicas.

Las empresas públicas controladas presupuestalmente (EPC) son representativas del sector paraestatal mexicano. Entre ellas se encuentran las empresas de mayor importancia del sector y su estudio, permite obtener conclusiones válidas para comprender en parte la importancia de la intervención económica del Estado y las repercusiones de ésta en la economía, en especial, en lo relacionado con la política del gasto público.

Es por ello que en este ensayo se pretenden plantear algunos elementos de carácter teórico, que permitan explicar cuáles son las causas que originan la situación de déficit presupuestal y financiero que viven las EPC, como representativas del conjunto de las EP. Se analizarán también, algunas de las posibles alternativas para paliar o solucionar esta situación y se estudiará, de manera exclusiva, el papel de los precios y su política de fijación, como uno de los aspectos fundamentales de la situación financiera de las empresas públicas (EP). De esta política depende, en buena medida, la obtención de los ingresos corrientes de las empresas, aunque es necesario aclarar aquí que otros factores que también influyen en la situación financiera de las EP, tales como el volumen de producción y las condiciones de utilización de la capacidad productiva, no serán considerados en el análisis.

De manera global se analizará la situación financiera consolidada de las 27 EPC (véase Cuadro I) que son las que aparecen regularmente en la Cuenta de la Hacienda Pública y cuyos resultados financieros están concentrados en el Cuadro II.

Para todos los años estudiados, excepto para 1977, el sector paraestatal controlado mexicano logró realizar ahorro corriente, pero este ahorro sumado al resultado de capital (ingresos de capital menos gastos de capital), crea la primera situación presupuestaria del sector, siendo ésta deficitaria. La cuenta de capital, en todos los años estudiados, presentó como resultado un déficit, el cual no fue compensado por el ahorro corriente debido al bajo monto de éste y al escaso autofinanciamiento de las EPC.

El déficit presupuestario que resulta, es cubierto, en parte, por transferencias del gobierno federal hacia el sector paraestatal y en parte, por financiamiento tanto nacional como extranjero (ver fórmula 1). Las transferencias que recibió el sector paraestatal en cada una de sus empresas, sin embargo, no sólo estuvieron destinadas a cubrir los requerimientos particulares de inversión, sino que también se destinaron, en algunos casos, a cubrir los gastos corrientes de la empresa.

CUADRO I

UNIVERSO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE.

1. Petróleos Mexicanos (PEMEX)
2. Comisión Federal de Electricidad (CFE)
3. Compañía de Luz y Fuerza del Centro
4. Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES)
5. Caminos y Puentes Federales
6. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
7. Ferrocarriles del Pacífico
8. Ferrocarriles Chihuahua al Pacífico
9. Ferrocarriles Unidos del Sureste
10. Ferrocarriles Sonora Baja California
11. Aeronaves de México
12. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
13. Instituto Mexicano del Café
14. Productos Forestales Mexicanos
15. Forestal Vicente Guerrero
16. Granos y Fertilizantes de México (FERTIMEX)
17. Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX)
18. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular
19. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
20. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
21. Lotería Nacional
22. Instituto Mexicano de Comercio Exterior
23. Diesel Nacional
24. Siderúrgica Nacional
25. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril
26. Siderúrgica Lázaro Cárdenas—Las Truchas (SICARTSA)
27. Productora e Importadora de Papel (PIPSA)

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuenta de la Hacienda Pública.

CUADRO II

SITUACION FINANCIERA DE LOS ORGANISMOS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL (Consolidado con Pemex) (Millones de Pesos)

Concepto Año	Ingreso Corriente (1)	Gasto Corriente (2)	Ahorro Corriente (1)-(2)=(3)	Ingreso de Capital (4)	Gasto de Capital (5)	Superávit o Déficit de Capital (4)-(5)=(6)	Superávit o Déficit Presupuestal (3)-(6)=(7)	Trans- ferencias (8)	Superávit o Déficit Financiero (7)-(8)=(9)
1976	160.314	158.228	2.086	12.164	79.912	- 67.748	- 65.662	29.170	-36.492
1977	225.127	227.806	-2.679	26.838	99.216	- 72.378	- 74.057	41.747	-33.310
1978	303.251	286.501	16.750	20.332	144.186	-123.854	-107.104	52.887	-54.217
1979	418.349	365.668	52.681	31.350	221.366	-190.016	-137.335	71.736	-65.599
1980	686.895	643.143	43.752	29.786	318.859	-289.073	-245.321	127.273	-118.048
1981	598.841	718.129	-119.288	8.775	409.865	-401.090	-520.378	193.029	-327.349
1982	1.598.402	1.224.455	373.947	n.d.	756.289	-756.289	382.342	326.937	-55.405

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dirección de Análisis y Evaluación Financiera y Cuenta de la Hacienda Pública.
n.d. Dato no localizado.

La situación de desahorro corriente no está presente en todas las empresas que forman el sector, aunque sí en la mayoría de ellas. Empresas como Pemex, Aeroméxico y el IMSS, obtuvieron regularmente ahorro corriente, pero empresas como la CFE, SICARTSA, PIPSA, FERRONALES, ISSSTE, CONASUPO y PROPEMEX, se enfrentaron a un desahorro corriente en la mayoría de los años del periodo estudiado (véase Cuadro II). Estas últimas empresas no obtuvieron ingresos propios suficientes para cubrir sus gastos de operación, por lo que requirieron y dependieron, en su funcionamiento normal, del monto de transferencias corrientes que les asignó el Estado, así como del endeudamiento. Del mismo modo, las empresas que generaron ahorro corriente, dependieron de las transferencias de capital y el endeudamiento para cubrir sus necesidades de reposición y expansión de su capacidad productiva.

Así, las EPC contribuyeron a presionar a las finanzas públicas en dos sentidos. Por un lado, al distraer recursos del Estado vía transferencias corrientes y de capital, y por el otro, al utilizar la capacidad de endeudamiento público para financiar sus déficits financieros. Como ejemplo de esto último diremos que en 1982 el sector paraestatal mexicano generó más del 50% del endeudamiento público externo total.¹

El desahorro corriente y el déficit presupuestal se presentan cuando en una empresa los ingresos corrientes y los de capital, no corresponden a los gastos totales (corrientes y de capital). Esta situación que enfrentan, en el primer caso algunas empresas públicas y en el segundo caso la totalidad del sector paraestatal, puede tener varias causas:

a) una inadecuada política de precios y de obtención de recursos propios en general (ingresos corrientes y de capital), de manera que no se cubren los gastos corrientes, y si se cubren, existe un volumen de planes de inversión excesivos en relación a la capacidad de autofinanciamiento de las empresas;

b) plantas de tamaños inadecuados (generalmente excesivos) en relación al mercado y a los objetivos sociales y políticos que la empresa debe cubrir;

c) gastos corrientes desproporcionados, por ineficiencias técnicas y administrativas o por razones no económicas, que obligan a la empresa a operar de manera deficitaria;

¹ Secretaría de Minas e Industria Paraestatal. "Petróleos Mexicanos, la empresa más grande del país", *Excélsior*, 19 de marzo de 1983.

d) planes de inversión excesivos en relación a: i) gastos de capital asociados a las posibilidades de autofinanciamiento y endeudamiento "sano" de la empresa; ii) gastos de capital inadecuados, ya sea por tratarse de proyectos tecnológicamente inadecuados, por corrupción en el diseño y ejecución de los programas y proyectos de inversión, por mala administración, etc.

Estas causas, entre otras, se identifican de manera general con las que provocan la descapitalización de las empresas privadas, la cual puede ocurrir debido a:

i) pérdidas conocidas (contabilizadas o no) y pérdidas no conocidas por ignorar los efectos de la obsolescencia, la amortización insuficiente, los créditos incobrables, la inflación, etc.; ii) el consumo de capital por inadecuado reparto de utilidades (reparto de beneficios sin haberlos o reparto de utilidades mayores que las realmente obtenidas); iii) por ignorar los efectos de la obsolescencia del acervo, amortizaciones insuficientes, depreciación del equipo, créditos no cubri- bles, inflación, etc. (al igual que en el caso de las pérdidas).²

Hasta aquí encontramos similitudes entre el funcionamiento general de una empresa y las EPC, que podrían llevarnos a la conclusión incorrecta de que el sector de empresas aquí estudiado es un sector ineficiente y mal administrado, ya que genera déficits presupuestarios. Sin embargo, para poder concluir sobre el porqué de los déficits del conjunto del sector, es necesario analizar detenidamente cada una de las causas expuestas anteriormente y ponderar cuál o cuáles de ellas son las más importantes, y si pueden y/o deben corregirse, y con qué criterios.

En el presente trabajo partiremos de la consideración de que es la política de fijación de precios y tarifas la causante principal del déficit financiero de estas empresas, ya que es su fuente mayoritaria de ingresos, de modo que, al comprender cuáles son los determinantes del manejo de esta política, se comprenderán en parte, las causas de los déficits.

² Carlos Fernández Bau. *La descapitalización de las empresas*. Barcelona, Hispano-Europea, 1970, pp. 9-16.

2. LOS INGRESOS PROPIOS DE LAS EPC

Los ingresos corrientes del sector de empresas controladas representan más del 90% de los ingresos totales que obtienen estas empresas y se derivan de la venta del producto o servicio base de la empresa, esto es, los ingresos que resultan de vender una determinada cantidad producida a un determinado precio. Para fines de este estudio consideraremos dada la cantidad producida y/o haremos consideraciones especiales sobre aspectos técnicos de la utilización de la capacidad productiva; en la explicación del ingreso de las EPC solamente tendremos en cuenta los precios como variable fundamental.

Más adelante, en el estudio de estas empresas, será necesario hacer algunas puntualizaciones sobre los niveles de producción. Por ahora, partiremos del hecho de que la mayoría de las EPC se enfrentan a una demanda insatisfecha que promueve sus planes de inversión, con excepción de algunas empresas (como las de aviación) que tienen que enfrentar la demanda externa y competir por un lugar en el mercado internacional.

“El gobierno mexicano ha adoptado como política, fijar precios diferenciados para los productos de las empresas públicas que se venden en México, no así, con respecto a los que estas mismas venden en el exterior, y administrar el crecimiento de los precios y tarifas de sus bienes y servicios. Por lo tanto, sus precios son, en promedio, menores que los de las empresas privadas. A esta política se le ha llamado de ‘precios administrados’”.³

La demanda que enfrentan las EPC tienen dos componentes, uno que responde al mercado interno, el otro al externo. Consideraremos aquí sólo la demanda interna, ya que la política de precios del gobierno mexicano tiene influencia directa sobre ella, no así sobre la demanda externa donde se tiene una influencia relativa.

Los precios internos que cobran las EPC por la venta de los bienes y servicios que producen, son diferentes no sólo respecto de los que cobran en el exterior, sino también entre sí. Además de las distintas formas de cobro como por ejemplo: las tarifas en el caso de la CFE y de Ferrocarriles Nacionales, las cuotas tripartitas para el IMSS e ISSSTE y los precios para las restantes, existen diferencias en cada uno de estos tipos. Así, por ejemplo, la CFE cobra diferentes tipos

³ Julio Martínez Nájera. “La empresa pública en México”, *Revista de estadística y geografía*, Vol. 1 No. 3, México, SPP, 1980, p. 78.

de tarifas según se trate de consumo al "mayoreo" o al "menudeo", y dentro de estos dos grandes apartados hace diferencias de tarifas según el tipo de actividad económica para la cual se destine el uso del producto, de manera que las tarifas para riego agrícola y algunas tarifas industriales y de servicios, son más bajas que el resto de las tarifas que le son similares, lo que responde a una política de promoción económica y no de discriminación, con el fin de captar el máximo de ingresos para la empresa.

La política de precios administrados o de congelación de precios, tiene dos formas específicas de llevarse a cabo:

- a) Por medio de una congelación total de los precios del sector de las empresas públicas o bien, por la congelación parcial mediante la determinación de precios límites legales que no pueden sobrepasarse. Ambas acciones implican un subsidio, vía precios, a los demás sectores de la economía y un deterioro en las relaciones de intercambio entre el sector público y el resto de la economía;
- b) facilitando el incremento de los precios del sector público, con lo cual se busca no acelerar el proceso inflacionario, pero que ocasiona igual efecto que a).

Los precios administrados incluyen también el control de los incrementos en los cobros que por venta de bienes y servicios realizan las EPC. Para seguir con el ejemplo de la CFE, el precio real de la energía eléctrica en México ha disminuido, en el periodo 1962-1982,⁴ a tasas que oscilaron anualmente entre el 3.2 y el 5.6%.

En general, los índices de precios de las EPC han sido inferiores al índice de precios implícito al Producto Interno Bruto, e inferiores también al índice de precios internacionales de productos sustitutos.

2.1. Fijación de Precios y Tarifas Para las EPC

La base para determinar los precios y tarifas de las EPC, así como para establecer los incrementos que una vez fijados pueden sufrir, se encuentra en el acuerdo administrativo publicado en el Diario Oficial del 24 de septiembre de 1978. Este acuerdo especifica que los precios y tarifas de las empresas públicas serán

⁴ C. Urdaibay y A. Villegas, "Evolución de los precios medios anuales por tarifa de 1962 a 1982", México, CFE, Subgerencia de Construcción, Gerencia de Estudios, AJEBA/83/21, mayo de 1983.

determinados por un Comité Técnico de Precios y Tarifas, el cual estará formado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (antigua denominación), la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Gobernación. Este comité técnico invitará a participar a las secretarías y representantes de los organismos e instituciones públicas que considere conveniente y que tengan relación con los casos que se estudien.

El reglamento de funcionamiento de dicho comité, no especifica lineamientos generales sobre los cuales decidir una política de precios y tarifas, sólo aclara que las empresas que sometan a estudio la fijación o modificación de sus precios y tarifas, deberán proporcionar toda la información necesaria en lo relacionado a la evolución de precios y tarifas, costos de producción, etc.

Llama la atención la participación en el comité de dos secretarías de Estado que no son consideradas como "económicas"; la Secretaría del Trabajo y la de Gobernación. Este comité —especifica el acuerdo— deberá evaluar el resultado propuesto, en cuanto al impacto social y político que puedan llegar a tener la fijación y aplicación de los precios y tarifas que se determinen.

Por lo tanto, la política de fijación de precios y tarifas para las EPC mexicanas tiene una parte económica (basada en estudios de evolución de precios y tarifas, costos, etc.) y una parte política, con lo cual se puede concluir que no existe una política unificada de determinación de precios para las EPC y que las políticas coyunturales que se aplican, no responden a un marco teórico preciso que las sustente.

Los criterios que se aplican "son diferentes según se trate de un monopolio que proporcione un bien público, o de bienes y servicios que se consideren estratégicos para el desarrollo o el bienestar social, o de empresas públicas que proporcionen bienes similares a los de las empresas privadas, o en las que se realizan funciones de regulación del mercado".⁵

La fijación de precios por bienes y servicios de las empresas públicas no se resuelve, entonces, de acuerdo a un mercado competitivo, ni tampoco se trata de un monopolio u oligopolio privado, sino que es el caso de un mercado condicionado por variables económicas. Pero además inciden otro tipo de variables como las políticas, las sociales y las institucionales, que hacen que en la fijación de precios para las empresas públicas existan condicionantes muy importantes,

⁵ Julio Martínez Nájera, *op. cit.* p. 80.

más allá de las fuerzas económicas, que los hacen en muchos de los casos precios políticos.

El estudio y las proposiciones para la determinación de los precios en las empresas estatales son producto de una problemática compleja que, para abordarla, es necesario tomar en cuenta múltiples variables y situaciones.⁶

3. EXPLICACIONES TEORICAS SOBRE PRECIOS Y TARIFAS PUBLICAS

La intervención del Estado en la economía ha generado siempre discusiones y ha creado opiniones a favor y en contra. Como actividad económica tradicional, el Estado ha proporcionado "bienes públicos", incluyéndose en esta categoría a aquellos satisfactores que requieren los individuos y cuyo consumo no puede dividirse o diferenciarse en forma personal; tal es el caso del alumbrado público, las carreteras y puentes, etc.

Sobre las tarifas que el Estado debe cobrar por estos "bienes públicos" y la forma en la cual debe llevarse a cabo el cobro, los teóricos neoclásicos han desarrollado análisis bastante acabados y ligados a la política fiscal. Estos planteamientos en su caso, justifican o no la existencia de tarifas.

Otros estudiosos, a partir de la moderna teoría del oligopolio, han tratado de delinear los elementos básicos para una explicación teórica ya no sólo de las tarifas de los "bienes públicos", sino también de la determinación de los precios de todos los bienes y servicios que en general proporcionan las empresas del Estado.

Existen también planteamientos dispersos que pretenden generar criterios de fijación de precios y tarifas, basados en elementos de algunas de las teorías antes enunciadas, o en circunstancias coyunturales del funcionamiento específico de cada empresa y del momento concreto en el que se encuentra la economía.

A continuación se hará un breve recuento de los principales planteamientos teóricos que existen sobre precios y tarifas para las empresas públicas.

⁶ Al respecto véase: José Ferrer Vallés, "Una revisión teórica del problema de la determinación de los precios en el sector de los servicios públicos", pp. 449-704, Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública y Fundación Getulio Vargas. *Administración de empresas públicas*, Vol. 1, Méx. Limusa, 1979.

3.1. Explicaciones Neoclásicas Sobre Precios y Tarifas Públicas

Ya en 1938, Harold Hotelling⁷ trataba de encontrar explicaciones teóricas a la determinación del cobro por un bien público. Su antecedente directo era el trabajo de Dupuit, en el cual se basaba la explicación de los precios de los bienes públicos a partir de la utilidad marginal, en el entendido de que la demanda es igual a la oferta en el nivel donde el precio es igual a cero.

Para Dupuit la utilidad total de una obra pública (un puente, una carretera, etc.) era la sumatoria de los precios máximos que podría cobrar un monopolista que ejerciera una perfecta discriminación de precios, siendo esta sumatoria igual a los costos de los mejores usos alternativos de los recursos utilizados en la obra; de manera que un peaje por pequeño que fuera, disminuiría la utilidad total de la obra ya que haría que algunos individuos no la utilizaran. Por lo tanto, los bienes públicos deberían ser gratuitos.

Hotelling intenta modernizar y complementar a Dupuit, con el argumento de que si bien los bienes públicos no deben tener un precio que sea cobrado directamente, porque disminuye la utilidad total de la sociedad, sí deben tener un cobro indirecto que permita al Estado financiar sus proyectos de inversión. Un puente sería más utilizado si no se cobrara nada, y su costo total fuera cubierto con impuestos directos —como el impuesto sobre la renta (alquileres), sobre las herencias y sobre la tierra— ya que un peaje disminuiría la utilización del puente y el beneficio social, como ya se dijo.

Este argumento se apoya en que un sistema de fijación de precios basado en el costo marginal (o alza en los costos totales al incrementar una unidad de producción), aumenta la satisfacción de los individuos más que uno basado en el costo medio (o costo promedio por unidad).

En el caso del puente o las carreteras, el costo marginal es igual o cercano a cero, ya que el costo total es igual al costo fijo (o este costo es una parte importante del costo total), por lo que el precio que es igual al costo marginal, es igual a cero. El precio de un bien público debe ser entonces igual, o proporcional, al costo marginal de producción de ese bien, pero deberá cubrirse el costo de la inversión, de lo contrario habrá una redistribución del ingreso en

⁷ H. Hotelling, *Econometría*, Vol. VI, 1938.

favor de algunos de los consumidores y un subsidio a las empresas con costos unitarios decrecientes.⁸

Otros autores, como M.J. Farrell,⁹ consideran que una empresa pública nunca debe fijar sus precios por debajo del costo marginal, ya que el precio igual o mayor que el costo marginal es mejor que cualquier otro precio por debajo de esta igualdad (condición de *second best*). Esta norma, puede sin embargo, invalidarse si la incidencia de los impuestos y las condiciones monopólicas están fuertemente concentradas en bienes que sean complementarios de algún bien público. Por lo tanto, la norma del costo marginal debe servir para ajustar los precios que se cobran por los bienes públicos, y de ahí, debe dejarse que ellos sigan solos su determinación.

3.1.1. Limitaciones de la Explicación Neoclásica

Una primera limitación que presentan las explicaciones teóricas que hasta aquí se han expuesto, consiste en considerar que el problema del Estado se reduce a definir el precio de los bienes públicos, cuando en la actualidad las empresas públicas producen casi todo tipo de bienes y servicios.

El criterio del costo marginal, sin embargo, servirá de marco de referencia a una política de fijación de los precios de las empresas públicas, en los casos en que no existan excesos de capacidad instalada, donde se puedan definir claramente los costos de producción, y no hayan costos y precios subsidiados sino un verdadero "realismo económico", requisitos que difícilmente se cumplen en las empresas públicas y sobre todo, en las EPC mexicanas.

El precio igual al costo marginal, supone además que la utilidad marginal del dinero es constante e igual para todos los individuos, lo cual difícilmente sucede en épocas de inflación, y que la oferta de los factores productivos no se ve alterada por cambios en la producción, lo cual también es improbable en las actuales condiciones tecnológicas en las que funciona la economía.

Otra limitación que enfrenta el criterio del costo marginal, es la de requerir que todas las condiciones marginales en la economía se cumplan (en el mercado de bienes, en el de trabajo, etc.), para poder obtener el máximo bienestar posible. Pero los impuestos para cubrir el costo de los proyectos de inversión

⁸ Véase R. Turvey (selec.) *Empresa pública. Textos escogidos*, Madrid, Tecnos, 1972.

⁹ M.J. Farrell, *op. cit.*



JUSSARA 83

estatal, alteran las condiciones marginales (por ejemplo, en el mercado de trabajo alteran la relación trabajo/ocio) e inducen a comparaciones interpersonales de la utilidad de los bienes públicos, ya que quienes pagan un impuesto no necesariamente son los que utilizan el servicio, y los subsidios a las empresas con costos decrecientes, alteran las condiciones marginales de todo el sistema, por lo cual no existe ningún sistema de fijación de precios, vía costo marginal, que cumpla las condiciones marginales.

En la práctica, existen razones técnicas y operativas que también limitan e incluso nulifican, la posibilidad de fijar precios con base en el costo marginal. Muchas empresas comerciales y de servicios operan con costos marginales muy por debajo del costo medio de producción, por lo que un precio tan bajo como el costo marginal les implicaría paralizar sus actividades y descapitalizarse.

De esta manera, el criterio teórico de igualar el precio con el costo marginal, deja aún sin resolver muchos de los problemas que en la realidad enfrenta la economía y con ellas las empresas públicas.

3.2. La Teoría del Oligopolio y los Precios de las Empresas Públicas

La llamada teoría moderna del oligopolio, ha servido de base para buscar proposiciones teóricas sobre la determinación del precio de los bienes y servicios que proporcionan las EP, teniendo como punto de partida el costo medio (o costo promedio unitario) de producción.

El precio que cobran las EP debe cubrir, por lo menos, los costos medios, y de preferencia, debe coadyuvar al logro de una hacienda pública sana, obteniendo recursos —vía precios—, que además de cubrir sus costos, les permita financiar sus inversiones. “El sector público debe financiar sus futuras exigencias de capital con los rendimientos de las actividades anteriores. No sólo debe autofinanciarse, debe acumular”.¹⁰

Tomando como base los planteamientos de P. Sylos Labini,¹¹ el precio que una empresa oligopólica debe cobrar (P) será igual al costo medio directo (v), más un margen de ganancia o parte proporcional de ese costo medio (q); así obtenemos la fórmula:

$$(2) \quad P = v + qv$$

¹⁰ José Ferrer Vallés, *op. cit.*, p. 461.

¹¹ P. Sylos Labini, *Oligopolio y progreso técnico*, Barcelona, Oikos-tau, 1966, primera parte, caps. 2 y 3.

que no fuera instrumento de la política económica. Es por ello, entre otras cosas, que en algunas empresas el precio no alcanza a cubrir los costos medios de producción (véanse los Cuadros II y III).

3.3. Otras Explicaciones y Proposiciones Teóricas

Existen proposiciones para modificar la política de precios administrados de las EP (que no son teorías que expliquen cómo se determinan los precios), y otras para determinar criterios a seguir en la fijación de los precios de estas empresas. A continuación delinearemos algunas de estas explicaciones y proposiciones.

3.3.1. Los Precios no Administrados de los Servicios Públicos

Una solución que se propone a la política de precios administrados, plantea establecer fases para la determinación del precio de los servicios públicos como correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.¹² Estas fases o niveles comenzarían por el nivel nacional y/o sectorial, seguirían por el nivel regional de los precios del nivel anterior, hasta llegar a los precios por empresa.

En el nivel nacional se calcularía el precio de los servicios públicos para cada sector de la economía, tomando como indicadores los precios al "mayoreo", el costo de la vida, la renta nacional, el nivel impositivo, etc. Estos indicadores permitirían establecer el criterio general a seguir en la determinación de los precios.

El criterio global se vería modificado por la definición de regiones económicas (no regiones político-administrativas), con lo cual existirían diferenciales de precios según la lejanía de la región, etc.

El precio por empresa modificaría al precio regional (o precio nacional ya modificado) si existieran condiciones que justificaran dicotomías para que el precio regional se amolde al precio por empresa. Si estas dicotomías no existen, el precio empresarial y el precio regional serían iguales.

Este criterio multidimensional se refiere exclusivamente a la determinación del precio de los servicios públicos, por lo que no sería posible aplicarlo, de

¹² Véase J. Ferrer Vallés, *op. cit.*

CUADRO III

AHORRO CORRIENTE DE LAS EMPRESAS PUBLICAS CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE 1976-1982

Empresas con Ahorro Corriente Negativo	Forma de Cobro	Empresas con Ahorro Corriente Positivo*	Forma de Cobro
CFE**	Tarifas	PEMEX	Precios y Tarifas
SICARTSA	Precios	AEROMEXICO	Precios
PIPSA	Precios	IMSS	Cuotas
FERRONALES	Tarifas		
ISSSTE	Cuotas		
CONASUPO	Precios		
PROPEMEX	Precios		

*En la mayoría de los años analizados.

**Incluye a todo el sistema.

Fuente: SHCP, Dirección de Análisis y Evaluación Financiera y Cuenta de la Hacienda Pública.

manera mecánica, a la fijación del precio de bienes que no caigan dentro del sector terciario de la economía.

Para el caso de México, el criterio anterior presenta la limitación de solicitar la definición de regiones económicas, lo cual es posible para ciertos servicios públicos (por ejemplo, las regiones que define la CFE) pero no para toda la producción del sector paraestatal, ya que las regiones económicas definidas en nuestro país incluyen diferentes entidades federativas, las cuales poseen soberanía y con ello limitan la aplicación de conceptos regionales, por ejemplo, al determinar impuestos locales y condicionantes, que distorcionan los criterios de determinación de los precios de los productos de las EP.

Una limitante adicional de esta proposición, es que no tiene en cuenta ni los costos de la empresa ni sus necesidades de financiamiento para determinar el precio base o precio nacional, de tal manera que las sugerencias posteriores en materia de autofinanciamiento y acumulación de las EP, no quedan justificadas.

3.3.2. Precios Diferenciales

Existen también proposiciones para la determinación de los precios de las EP, en las cuales se considera que el conjunto de empresas se pueden agrupar de acuerdo a dos criterios de actuación: las que actúan dentro de la lógica del mercado y las que actúan fuera de esa lógica.

Dentro de las primeras se encuentran las empresas que proporcionan bienes y servicios semejantes a los de las empresas privadas y que compiten con ellas en el mercado, y las empresas que realizan funciones de regulación y restauración del mecanismo del mercado.

Entre las segundas se encuentran los clásicos monopolios públicos y las empresas que producen bienes y servicios considerados estratégicos para el desarrollo, el bienestar y la seguridad nacional.

Por lo tanto, los precios de los bienes y servicios de las EP no pueden ser iguales, esto es, no pueden fijarse con un solo criterio teórico; los criterios de determinación de precios deben incluir múltiples variables, a considerar en los dos grupos antes enunciados.

Una primera sugerencia para determinar el precio al cual deben vender las EP,¹³ se basa en los planteamientos generales teóricos sobre la determinación

¹³ Véase J. Martínez Nájera, *op. cit.*, p. 81.

de precios, de acuerdo con lo cual se considera que el precio debe ser igual a la suma el costo de las materias primas utilizadas en la producción o generación del bien, más el costo de otros insumos, más el valor agregado, tal como lo expresa la fórmula:

$$(4) \quad P_j = \sum_{i=1}^n A_{ij} P_i + V_j L_j$$

siendo:

- P_j = índice de cambio del precio de la producción del sector j
- A_{ij} = coeficiente técnico de insumos intermedios
- P_i = índice de cambio de los precios de insumos intermedios
- V_j = coeficiente técnico de insumos primarios
- L_j = índice de cambio de los precios de insumos primarios
- i, j = 1, 2, ... = sectores productivos.

Esta expresión matricial manifiesta la intercomunicación de las EP con todos los sectores de la economía, y muestra también cómo la modificación de los precios de una EP o de un conjunto de empresas de un sector económico, impacta a toda la economía. Sin embargo, no toma en cuenta muchos de los aspectos expuestos para su justificación, como son los derivados de la política de precios administrados, ni considera la situación de altos costos de algunas empresas al ser instrumento de la política económica.

4. SUGERENCIAS PARA EL CALCULO DE LOS PRECIOS DE LAS EP

De los criterios compilados en los puntos anteriores, se desprenden ideas muy sugerentes para la proposición de criterios teóricos sobre el problema que nos ocupa.

Tomando como punto de partida a las empresas que actúan dentro de la lógica del mercado, ya sea para competir con las empresas privadas o para realizar funciones de regulación del mercado, se puede proponer que dichas empresas deben seguir los criterios privados de determinación de los precios que

propone la teoría moderna del oligopolio, esto es: sus precios deben cubrir sus costos de producción, pero se diferenciarían de las empresas privadas, en que sus márgenes de ganancia no se guiarían por criterios de maximización de la ganancia y prevención de la entrada de nuevas empresas, sino que estarían determinados por las necesidades de financiamiento actual y futuro de la empresa. Este criterio podría modificarse, sobre todo para reducir o anular dicho margen de ganancia, por las razones extraeconómicas, dependiendo de la situación en que se encuentren las finanzas públicas y de los objetivos que le marque la política económica.

Así pues, la fórmula (3) ejemplificaría de manera general este caso, donde $P_m = (k/x + v) (1 + sm)$, siendo los valores de sm los que definirían en el Comité de Precios y Tarifas, cuando existieran condiciones que no le permitieran a la empresa actuar autónomamente con criterios de mercado. De manera más específica, la ecuación (4) representaría el criterio de determinación del precio para estas empresas, esto es:

$$(4) \quad P_j = \sum_{i=1}^n A_{ij} P_i + V_j S_j$$

incluyendo en el último término (o valor agregado) la existencia o no de una tasa de ganancia, y considerando que los subíndices pueden representar no sólo a cada sector económico sino también a cada empresa en particular.

Por supuesto, para aplicar este criterio habría que salvar las limitaciones que se señalaron respecto a la alta relación trabajo/producto y a la dificultad de calcular y homogeneizar los costos en cada empresa.

Para determinar los precios de las empresas que funcionan fuera de la lógica del mercado se requiere tomar en cuenta tanto los objetivos de política económica que persigue el Estado, como los factores extraeconómicos (políticos, sociales, institucionales, etc.) que actúen en el momento de su cálculo.

Así, el precio que debe cobrar una empresa, o un conjunto de empresas dentro de un sector económico (j), debe calcularse sobre la base de sus costos medios directos e indirectos, (superando previamente las limitaciones antes expuestas respecto al nivel y cálculo de los costos), y considerando los subsidios que requiera la empresa, además de tomar en cuenta los condicionantes políticos, esto es:

$$(5) \quad P_j = \sum_{i=1}^n (A_{ij} P_i) V_j L_j - S - M$$

donde las nuevas variables serían S = subsidios que requiere la empresa para poder vender a un precio que no cubra sus requerimientos financieros y M = variable muda (dummy) con valores de 0 y 1.

De nuevo aquí $V_j L_j$ incluiría o no un determinado margen de ganancia, lo cual dependería de los objetivos de política económica y del análisis que se haga de M .

Los subsidios serán definidos por los comités u organismos de precios y tarifas, y serán iguales a la parte de los costos medios que no cubra la empresa con sus ingresos propios, más los requerimientos de apoyo financiero promedio, de manera que:

$$(6) \quad S = n (A_{ij} P_i) + n (V_j L_j) + E$$

siendo n la parte de los costos que no se cubren, y estaría definida para: $0 \leq n \leq 1$, y E sus requerimientos para inversión neta.

La variable M representaría las condiciones políticas en particular o extraeconómicas en general, que sean favorables o desfavorables al precio. Cuando las condiciones se consideren estables o adecuadas, M tomaría el valor de 0 y no influiría en la determinación del precio, y cuando no se consideren así, tomaría el valor unitario, mostrando una influencia decisiva en el precio e influyendo por lo tanto en el monto de S .

Los precios de este segundo grupo de empresas públicas tendrían entonces un componente económico y otro extraeconómico. En condiciones de estabilidad económica, social y política, se seguiría el mismo criterio para la determinación de los precios de todas las empresas, si además no existieran imperfecciones del mercado que corregir mediante la actuación de ciertas empresas públicas.

El monto de S , es decir, el valor específico que tomarían n y E , estaría condicionado por la situación general de las finanzas públicas y las posibilidades de cubrirlo con recursos propios, o por las condiciones de endeudamiento interno o externo, para cubrirlo con recursos ajenos. Por lo tanto, S dependerá de la política del gasto público, de la política económica general que haya determinado el Estado en una situación económica concreta, y del papel específico que se le asigne a cada una de las EP dentro de estos lineamientos.

Habría que agregar que las ineficiencias técnicas y administrativas que existieran en el funcionamiento interno de las EP, sean éstas de cualquiera de los dos grupos de empresas, deberán ser eliminadas o reducidas al mínimo —con los condicionantes que marque la política económica para casos como el empleo, etc.— para que la empresa logre un funcionamiento eficiente que permita tener un cálculo correcto de sus costos de operación y de sus necesidades de expansión.

Con un cálculo de los precios como el que se sugiere en la fórmula (5), y con un análisis general de las EP dentro de la política fiscal, se podría abrir un camino para disminuir o eliminar una de las principales causas del funcionamiento deficitario de las EPC mexicanas: su política de ingresos propios.

5. CONCLUSIONES

El repaso hecho de la problemática que enfrentan las EPC mexicanas, y de las explicaciones teóricas que podrían proporcionar soluciones, nos revela una seria deficiencia en cuanto a la existencia de cuerpos teóricos explicativos y en cuanto a la adaptación y reformulación de algunos de los existentes.

Las teorías tradicionales acerca de los precios no avanzan más allá de las condiciones de perfecta competitividad y del caso de empresas públicas que producen bienes públicos, quedando con ello bastante rezagadas respecto a la problemática actual de las empresas del Estado.

La teoría moderna del oligopolio proporciona elementos ricos para explotar y consolidar un marco explicativo sobre la determinación de los precios de las EP, pero aún falta mucho por hacer en ese camino.

Otras proposiciones se preocupan más por explicar cómo deberían cambiar los precios de los productos de las EP, una vez que éstos ya han sido fijados o cómo deberían modificarse los criterios de precios subsidiados, pero no proporcionan un marco teórico para explicar la determinación de dichos precios, se quedan sólo en la proposición de criterios operativos.

En el presente trabajo se proponen formas para avanzar sobre una explicación de carácter teórico acerca de la determinación de los precios de las EP, tomando como base la teoría moderna del oligopolio y las particularidades del caso mexicano.

Las EPC mexicanas han seguido un mecanismo para la fijación de precios que ha respondido más a criterios políticos, tendientes a conservar la paz so-

cial, la estabilidad del sistema, etc, que a criterios económicos de rentabilidad y financiamiento. Ello ha contribuido de manera sustancial a la situación de endeudamiento y funcionamiento deficitario de dichas empresas.

La sugerencia que aquí se realiza es en el sentido de que los precios de las EPC que determine el Comité de Precios y Tarifas, así como sus modificaciones, deben seguir tomando en cuenta elementos políticos, ya que ellos implican la garantía de un modelo de desarrollo con un Estado rector de la economía. Pero este comité no debe ignorar en dicha determinación, las diferentes condiciones de mercado en las cuales se encuentran las empresas y los planes de expansión que estas entidades públicas tengan, ya que ello ha llevado a una práctica incorrecta en materia de subsidios a las EPC.

La sugerencia fundamental, radica en que en la medida de lo posible, los precios de las EPC (sus ingresos corrientes), deben ser suficientes para cubrir sus gastos corrientes, quedando la parte de gastos de inversión, sujeta a las condiciones económico-sociales en que se encuentra la empresa y el contexto general de la economía del país, que son las que definirán si la empresa se autofinancia o recurre a los subsidios ■



JUSSAM MAY 88