

CAPITULO VI

**MESA 5.
LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL**

INTRODUCCION

Por su importancia en la vida económica y social del país, el sector de empresas públicas ha sido uno de los ámbitos administrativos más analizado por expertos y estudiosos y, sin duda, es una de las estructuras gubernamentales más sometida a cambios y adecuaciones en los últimos años.

De manera general, los integrantes de esta mesa de trabajo reconocieron la relevancia de los esfuerzos que la presente administración ha realizado por modernizar la gestión particular y de conjunto de las entidades paraestatales, lo cual ha permitido consolidar instrumentos de política económica en beneficio de la rectoría del Estado y, consecuentemente, del propio sector.

Varios temas fueron abordados, pero sin duda, el común denominador consistió en apuntar la necesidad de reforzar la autonomía de gestión en las empresas públicas frente a los excesivos controles centrales, tanto de las secretarías de orientación y apoyo global como de las coordinadoras de sector. Hubo real consenso al señalar que si se quiere un sector de entidades paraestatales moderno, eficiente y que responda al cambio estructural, es imprescindible otorgar mayor confianza a las propias empresas en lo que respecta a su planeación en el corto y mediano plazo y, más aún, en lo referente a su administración cotidiana.

Los respectivos puntos de discusión sobre los que se circunscribieron los debates de esta mesa fueron los siguientes:

- Definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la intervención pública.
- El redimensionamiento de la administración federal paraestatal cara a la rectoría del Estado.
- La Ley Federal de Entidades Paraestatales y las nuevas relaciones empresa pública-gobierno central.
- El cambio estructural y la gestión global de las empresas públicas.
- Los compromisos financieros empresas públicas-gobierno central.

DEFINICION DE LAS AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS DE LA INTERVENCION PUBLICA

Frente a la explícita indefinición constitucional acerca de las áreas de intervención prioritaria de las empresas públicas, resultó un acuerdo generalizado sobre la improcedencia de contar con un marco legal rígido al respecto, sobre todo en un momento histórico como el actual, caracterizado por una marcada incertidumbre económica y una gran celeridad en los cambios. Con objeto de abundar en el tema, se mencionó que en el contexto del desarrollo del sector paraestatal la indefinición había sido, más bien, factor favorecedor del surgimiento y reproducción de las empresas públicas.

Sin embargo, se reconoció la pertinencia de hacer descansar el sector paraestatal en un ordenamiento jurídico, el cual, en lugar de ser una "camisa de fuerza", permita

encauzar el desenvolvimiento de nuestro sistema de economía mixta.

En ese sentido, se añadió que la remisión circular entre el artículo sexto de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Constitución General de la República estaba dando lugar a discusiones para determinar las ventajas de definir legalmente las áreas de intervención prioritaria del Estado, a partir del establecimiento de criterios generales, de la enumeración empírica de los mismos o de algún otro procedimiento.

El decreto aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo señala cuáles son las actividades prioritarias del Estado, al identificarlas con aquellas que coadyuvan a los propios objetivos del plan. Como consecuencia, se precisó que ha correspondido a las dependencias coordinadoras de sector declarar cuáles son las empresas que bajo su radio de acción contribuyen o no al logro de esos objetivos.

En virtud de esa práctica, se coincidió en que deben ser las circunstancias y las diversas coyunturas del país las que posibiliten dar contenido concreto a las actividades prioritarias del sector público.

En síntesis, se propuso la necesidad de:

- Considerar como improcedente el establecimiento de un orden jurídico rígido, para definir las áreas prioritarias de intervención del Estado.
- Dejar que las circunstancias y las diversas coyunturas por las que atraviesa el país permitan determinar el contenido de las actividades prioritarias del Estado, a partir de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del momento.

EL REDIMENSIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL PARAESTATAL CARA A LA RECTORIA DEL ESTADO

Sin dejar de reconocer las ventajas que la desincorporación de empresas públicas ofrece en cuanto a dar una mayor racionalidad al sector paraestatal, se admitió que es peligroso permitir un ataque indiscriminado a la actividad del Estado en este campo.

Por ningún motivo debe olvidarse que la intervención del sector público en la economía, su contenido por sector de actividad operativa, tienen efectos estratégicos sobre la capacidad del Estado para ejercer la rectoría que por ley le corresponde.

De todas suertes, se señaló la conveniencia de proceder con prudencia y discreción en el proceso de desincorporación, aunque sólo fuera para no perturbar las relaciones obrero-patronales y el funcionamiento del sector empresarial público en general.

En relación a la desincorporación de algunas pequeñas empresas públicas federales, se subrayó que su transferencia a los gobiernos de los Estados puede coadyuvar a corregir errores en su funcionamiento, como los originados por cambios reiterados de directivos; asimismo, puede contribuir a la creación de pequeñas "holdings" estatales, que unifiquen ciertos aspectos básicos de gestión de las empresas mencionadas.

En síntesis, al respecto se propuso lo siguiente:

- Evitar que el redimensionamiento del sector empresarial público se convierta en un ataque indiscriminado al Estado y a su capacidad administrativa.
- Proceder con cautela en el proceso de desincorporación, para no provocar perturbaciones en el funcionamiento empresarial público.
- Procurar la transferencia de pequeñas empresas públicas a los estados, con el fin de contribuir al mejoramiento de su gestión.

LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES Y LAS NUEVAS RELACIONES EMPRESA PUBLICA-GOBIERNO CENTRAL

En este capítulo cabe insistir en el punto que constituyó la demanda generalizada de esta mesa de trabajo, integrada en su mayoría por empresarios públicos: otorgar mayor autonomía de gestión a las empresas públicas.

Al respecto, se reconoció que el espíritu de la Ley Federal de Entidades Paraestatales busca precisamente que las relaciones empresas-gobierno, basadas tradicionalmente en la desconfianza, se apoyen ahora en la confianza. Sin embargo, la ausencia de reglamentación a la ley ha impedido lo anterior y, en la realidad, persisten controles excesivos y trabas burocráticas, en suma, una actuación de tutelaje jurídico del gobierno sobre las empresas que agobia a estas últimas y hace imposible su funcionamiento eficaz.

En relación a los mecanismos de control, se mencionó que la vigilancia ejercida por las dependencias de orientación y apoyo global, por las coordinadoras de sector y por todas aquellas otras secretarías de Estado que, directa o indirectamente, se sienten afectadas por la actividad de las empresas públicas, entorpece y llega a hacer imposible que el proceso interno de toma de decisiones pueda efectuarse con la eficiencia necesaria para responder al cambiante entorno.

Se señaló, por ejemplo, que es necesario revisar el esquema general de la sectorización de la administración pública paraestatal, ya que las dependencias de orientación y apoyo global sobrecargan y, en ocasiones, duplican el control ya de por sí excesivo que ejercen las dependencias coordinadoras de sector.

Cara a estos problemas, se acordó que los órganos directivos en las entidades paraestatales deben ser las unidades naturales responsables de controlar la gestión de las mismas. Los integrantes de estos órganos son servidores públicos de muy alto nivel, que representan los intereses de varias secretarías de Estado; tratar con ellos evitaría que, como en ocasiones sucede, actitudes de funcionarios de nivel medio del sector central alteren el funcionamiento de las empresas.

En la medida en que la mayoría de las empresas públicas manejan recursos propios y no subsidios de origen fiscal, se señaló, su control deberá ejercerse por resultados financieros y no con base en su contabilidad.

Por lo que se refiere a las trabas burocráticas que enfrentan las entidades paraestatales, se hizo igualmente énfasis en el verdadero *vía crucis* que deben recorrer para formular y obtener las solicitudes y permisos requeridos para su operación.

En síntesis, en torno al tema se propuso:

- Reglamentar la Ley Federal en Entidades Paraestatales, respetando su intención de fortalecer los órganos de gobierno de las empresas públicas, para incrementar su autonomía de gestión.
- Readecuar el modelo de sectorización de la administración pública paraestatal, evitando que se sobrecarguen o dupliquen los controles que ejerce el gobierno central.
- Procurar, en el caso de las empresas públicas sin subsidios fiscales, que los sistemas de control se ejerzan sobre resultados financieros y no con base en su contabilidad.
- Otorgar mayor responsabilidad a los órganos de gobierno de las empresas para facilitar la gestión estratégica de los mismos.

EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA GESTION GLOBAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Contribuir a incrementar la eficiencia productiva en todas las ramas y sectores de la economía nacional reviste, hoy en día, una importancia capital a causa de nuestra inserción en un contexto internacional en proceso de indudable modernización. Se puede afirmar que la soberanía nacional depende de nuestra eficiencia y es precisamente en ese sentido que cobra plena relevancia la política de cambio estructural del sector paraestatal.

No obstante, se mencionó que el cambio estructural en el sector se vé actualmente cuestionado por limitaciones financieras de corto plazo. Mientras que la creatividad se ha despertado y se han evidenciado talentos ocultos, las dificultades económicas han bloqueado el desarrollo de nuevos productos, la actualización de los procesos de fabricación y otros aspectos de la modernización industrial efectiva de las empresas públicas.

Igualmente, desde un punto de vista administrativo se expresaron varias preocupaciones. Se dijo que el cambio estructural requiere la aplicación de nuevos esquemas de gestión, orientados a optimar el funcionamiento empresarial. Se añadió que frente a las técnicas tradicionales de administración, la modernización plantea la necesidad de un gran diálogo nacional, enfocado más bien desde la perspectiva de la eficiencia y de la productividad que de la doctrina.

Dentro de este mismo orden de ideas, se subrayó que el reto del cambio estructural requiere incrementar eficiencia y productividad, de ahí que las empresas públicas deben contar con una mayor autonomía operativa para poder participar con éxito en mercados altamente competitivos. Decisiones sobre inversiones, tarifas, precios, sueldos, salarios y estímulos a resultados habrán de ser responsabilidad de los propios órganos de gobierno de las entidades.

Por otro lado, se hizo hincapié en la necesidad de hacer descansar el cambio en un amplio proceso de concertación con el sector laboral, ya que los trabajadores pueden pensar que la modernización industrial afectará sus intereses.

Por último, se planteó la posibilidad de examinar si las empresas del sector social pueden convertirse en palancas de modernización de la planta productiva nacional; de interrogarse, asimismo, si el movimiento cooperativista o de propiedad sindical puede llegar a representar la solución que exige el desarrollo del país.

En síntesis, se propuso:

- Determinar el monto de inversiones para hacer posible el programa de cambio estructural y vigilar que fluyan efectivamente los recursos, ya que sin apoyo financiero no hay cambio posible alguno.
- Desarrollar en las empresas públicas nuevos esquemas de gestión administrativa, tendientes a hacer posible los objetivos de modernización del sector.
- Promover una mayor autonomía de gestión de las empresas públicas, como condición necesaria para desarrollar plenamente sus potencialidades y enfrentar con éxito la modernización.
- Llevar a cabo un amplio proceso de concertación con el sector laboral, para contar con el apoyo de los trabajadores en la modernización de la planta industrial paraestatal.
- Evaluar las posibilidades de las empresas del sector social en el sentido de apoyar el proceso de modernización.

LOS COMPROMISOS FINANCIEROS EMPRESAS PUBLICAS-GOBIERNO CENTRAL

Las opiniones vertidas por los integrantes de esta mesa, en su mayoría empresarios públicos, fueron bastante críticas con respecto a los "candados financieros". Se destacó que su práctica implica tratar a las empresas como si fueran menores de edad, terminando por restarles operatividad. Más aún, se consideró que los convenios de saneamiento financiero no tienen la suficiente agilidad, a tal punto que en ocasiones paralizan los procesos de modernización industrial, y por ello, las limitaciones financieras adquieren, de hecho, tal importancia.

El entorno financiero ha llevado a la discusión de la compatibilidad de los conceptos y rubros de la contabilidad nacional con la contabilidad empresarial, particularmente, respecto a los elementos integradores del rubro del déficit público y ciertos ajustes de la cuenta pública que suelen afectar las metas previstas por las entidades. Se afirmó que es necesario diseñar metodologías específicas para los asuntos financieros de las empresas públicas, a fin de no asimilar abruptamente los razonamientos válidos para el sector central con los del paraestatal.

En general, se opinó que los meritorios propósitos de mejoramiento en la eficiencia y eficacia de las empresas, de hecho, pueden resultar cancelados por la rigidez de las medidas tendientes a lograr el equilibrio de sus finanzas. Este último objetivo, sin duda de la mayor importancia, no debe operar solamente por la acción de los gran-

des rubros mediante reglas elementales y generales, sin atender a las características y requerimientos particulares de las entidades, ya que se puede producir un entorpecimiento fundamental en éstas, que las condene a contradecir sus objetivos de eficiencia, productividad, competitividad y eficacia social, económica y política.

En síntesis, la mesa propuso:

- Reexaminar la fórmula de los "candados financieros" a la intención de las empresas públicas ya que en la actualidad constituyen instrumentos que, la mayoría de las veces, producen efectos nocivos sobre la autonomía de su gestión.
- Diseñar metodologías específicas de compromisos financieros entre las empresas públicas y el gobierno, mediante formas operativas ágiles y respetuosas de la autonomía empresarial.