

Introducción

La empresa pública constituye uno de los temas más discutidos en los principales foros políticos, académicos y económicos de la vida nacional. La gama de posiciones es tan amplia como acalorados los debates. En un extremo, las empresas públicas se conciben como el origen de muchos de los problemas que aquejan a la economía como: el déficit fiscal, la deuda pública y la inflación. En el otro, se les presenta como medio indispensable para resolver de manera definitiva situaciones tales como: el aumento de precios en artículos básicos, la transferencia de divisas al exterior, la dependencia tecnológica, etc.

Alegatos y posturas que sin duda son expresiones de corrientes políticas opuestas en su origen, y por ende, diametralmente separadas en su destino. Sin embargo, la mayor parte de ellas tiene un punto en común que, paradójicamente, hace más confuso el debate. Esto se refiere a la excesiva simplificación que implica la utilización del término *empresa pública*.

En efecto, desde el punto de vista teórico, la participación directa del Estado en el capital social o patrimonio de alguna empresa es condición suficiente para definirla como "pública". Sin embargo, cuando se profundiza en el tema se advierte que esta conceptualización es demasiado amplia y no permite ubicar a cada una de ellas en el contexto económico y político donde se desenvuelven. Tampoco sirve para establecer la razón que dio origen a su carácter público, describir su problemática o señalar la misión que desempeñan dentro de las tareas de gobierno.

Al estudiar con detalle al sector paraestatal, es fácil observar que su conformación obedece a una enorme variedad de razones: quiebras inminentes, problemas laborales mal manejados, inversiones de la banca nacional y mixta, falta de pago de impuestos, cuestiones de estrategia económica o soberanía nacional, ausencia del sector privado, prácticas monopólicas, excesiva inversión extranjera, cooperativas quebradas, etc. Es así que unas ocupan posiciones de liderazgo en sus respectivos mercados, mientras que otras tienen una contribución sólo marginal. Algunas son exportadoras netas, otras requieren de divisas; unas ganan, otras pierden; varias son canal de subsidios a productores y consumidores; algunas reciben apoyos financieros para crecer, otras generan sus propios recursos para expandirse.

Desafortunadamente en las discusiones sobre el particular, esta enorme heterogeneidad no se reconoce ni se expresa, lo que tiende a producir generalizaciones que propician polémicas superficiales, puesto que sus conclusiones no tienen aplicación universal.

Por otro lado, la mayor parte de los artículos y libros que se han escrito sobre la empresa pública en México tienen generalmente un carácter descriptivo, abordando entre otros temas: sus aspectos teóricos, antecedentes históricos de su integración, la evolución de leyes o reglamentos que han normado y norman su funcionamiento, su participación cuantitativa en la economía, etc.

En contraste con el abundamiento que ha prevalecido en el desarrollo de los tópicos citados, poco se ha discurrecido en cambio sobre la realidad cotidiana que enfrentan las empresas públicas y el entorno donde se desenvuelven, elementos que sin duda influyen en su operación, condicionan sus actividades y en ocasiones limitan sus alcances.

Los autores pretendemos, mediante este esfuerzo modesto, expresar algunas ideas y sugerencias que sirvan para una mejor comprensión del sector paraestatal, y propiciar un desarrollo de éste más armónico y eficiente. En este sentido hemos procurado exponer algunas inquietudes y transmitir las observaciones y experiencias que hemos acumulado durante varios años, estrechamente vinculados con el acontecer diario de las empresas públicas, ya sea “desde fuera” como funcionarios del sector central, o “desde dentro” como directivos de una empresa en particular.

Advertirá el lector el sentido crítico —podríamos decir autocrítico— que prevalece a lo largo del trabajo. Sin embargo, nuestros afanes no se inspiran en un deseo de negar o menospreciar los logros alcanzados por las empresas públicas y por quienes en ellas han participado

y participan directa o indirectamente. Por el contrario, el presente esfuerzo de análisis cobra sustento en lo hasta ahora conseguido, sin lo cual no podrían hacerse hoy más y mejores planteamientos.

Nuestro empeño es aportar constructivamente y se funda en la convicción explícita de considerar a la empresa pública como una de las más valiosas herramientas de que dispone el Estado mexicano para promover un desarrollo justo y equilibrado, propósito compatible con un sector paraestatal dinámico y eficiente. Sin embargo, participar en la economía a través de empresas públicas no debe considerarse como condición suficiente y necesaria para remediar deficiencias o corregir desviaciones. No es la intervención del Estado *per se* lo que modificará para bien un hecho específico, sino la forma de hacerlo.

En un país joven en historia y población, con una economía en pleno desarrollo, con las ventajas que esto propicia pero con las limitaciones y riesgos que involucra e inmerso en un contexto internacional difícil y cambiante, no parece aconsejable marcar fronteras que deslinden los terrenos públicos de los privados. Pero tampoco debe considerarse irreversible la participación estatal en algunas ramas. Son necesarias, en cambio, nuevas ideas que permitan tener adaptabilidad y eficiencia dentro de propósitos estratégicos claramente establecidos. Y esto no se refiere al mero resumen contable de los resultados financieros de cada entidad, sino a cuestiones de mucha mayor trascendencia, tendientes a preparar a las empresas para enfrentar sus respectivos escenarios e incluso procurar alterarlos.

Para ello, y considerando que la aguda problemática del México actual nos impone esta tarea, es preciso hacer una serena y madura evaluación del sector paraestatal, que con objetividad analice sus aspectos positivos y negativos; que cuestione conceptos; que revise valores entendidos, en fin, que sin el ánimo de cambiar por cambiar, inicie una polémica que constituya en esencia un profundo trabajo de reflexión del cual partan planteamientos diferentes y se tracen nuevos rumbos.

Seguir adelante sin atender nuestra historia y realidad, sería condenarnos a repetir los mismos errores y dejar que los problemas que confrontamos crezcan al punto que nos desborden.

En ese contexto de diagnóstico y pronóstico, síntesis y conclusión, análisis, crítica y propuesta, el presente trabajo se ha dividido en tres capítulos:

En el primero, denominado *Consideraciones Generales*, se exponen una serie de señalamientos que tienen como propósito establecer

un marco de referencia, que por estar basado en hechos y circunstancias reales de la empresa pública mexicana, sirva de fundamento a los aspectos críticos y propositivos contenidos en los siguientes dos capítulos. Se trata pues, de describir una empresa pública de *carne y hueso*, más cercana a su realidad que a su teoría.

Este enfoque permitirá al lector familiarizarse con algunos aspectos prácticos del sector paraestatal mexicano que tienen trascendencia en él, puesto que moldean su presente y en esa medida condicionan su futuro.

En ese sentido se revisan los orígenes del sector, y se destacan los que son causa de su heterogénea problemática actual, característica esta última que se soslaya cuando sobre el mismo se hacen apreciaciones o bien se le aplican mecanismos de planeación y control.

Desde una perspectiva diferente a la que ha prevalecido en torno a la polémica de la empresa pública, se replantea la discusión en cuanto a la forma de evaluar a las empresas públicas *versus* las privadas. Ello parte de considerar que el mundo contemporáneo que rodea a ambas, las obliga al cumplimiento de un amplio número de objetivos, tanto cuantitativos como cualitativos.

En este esfuerzo por entender la realidad de la empresa pública mexicana, se aborda el aspecto relativo a los dos tipos de disposiciones legales a las que está sujeta: las propias de las sociedades mercantiles y las específicas del sector público, de las cuales emanan una serie de controles que la vinculan estrechamente al sector central.

Por último, y como punto de enlace al siguiente capítulo, se señala a la sectorización de las empresas públicas como un importante paso para establecer una estrategia de participación del Estado en la economía.

En el capítulo 2, denominado *Un pragmático presente*, se aborda a la empresa pública en un contexto más amplio, vinculándola con el sector central, para permitir un análisis claro de la forma en que se relaciona con él y la manera en que esto le afecta.

Se reconoce de esa forma a la empresa pública como el objeto tangible de la facultad con que cuenta el Estado —como agente de política económica— para participar directamente en la economía, por lo que un estudio integral de esta función debe incorporar la interrelación entre ella y las demás instancias que intervienen en este proceso, como son las secretarías en su papel de globalizadoras y cabezas de sector.

Para estos fines se analizan tres aspectos: la planeación, control y administración de la empresa pública.

Respecto al primero, se parte de los avances notables que en esta materia ha habido en el país. Sin embargo, se señalan algunos factores que han impedido tengan la trascendencia que de ellos se esperaba. Esto se refiere básicamente a la distancia que existe entre los objetivos de los planes nacionales y las empresas públicas, aspecto que aunado a la ausencia de planeación estratégica en muchas de ellas, termina por hacer del control un fin en sí mismo, o bien de su planeación un proceso casuístico que se va dando sobre la marcha.

Asimismo se señala otro tipo de problemas, como el relativamente reducido horizonte de planeación y que aun existiendo éste, no haya una contraparte presupuestal referida a un plazo similar.

El apartado sobre control describe, en una primera instancia, los controles a los que están sujetas las actividades financieras y comerciales de la empresa pública, así como las de su personal. Sin embargo, en virtud de que a nuestro juicio son los controles financieros los que tienen mayor relevancia, el grueso de nuestro análisis sobre este tema se desarrolla a su alrededor, tratando los otros dos de manera más general. Esto implica revisar la validez conceptual de algunos de ellos en cuanto a que incorporan a las finanzas públicas del sector central, rubros y conceptos del sector paraestatal, considerando las erogaciones, ingresos y pasivos de éste como parte integrante del gasto, ingreso y deuda pública, respectivamente.

Se destaca que lo anterior no es un simple problema de criterios de clasificación, sino que en la práctica tiene consecuencias importantes, tanto para la política macroeconómica en general, como para el sector paraestatal en particular, dado que, en primer término, tiende a sobrevaluar las variables como el gasto, ingreso y déficit del sector público; aspecto en extremo importante, puesto que todos ellos constituyen puntos de referencia de la política económica del país. De ahí la necesidad de reevaluarlos en su justa dimensión.

Al estar incorporadas las finanzas del sector paraestatal a las del sector central, las empresas públicas se ven muy limitadas. En particular, directivos y consejos de administración pierden buena parte de sus atribuciones y se inflexibiliza su capacidad de respuesta para resolver con oportunidad la problemática que viven. Este aspecto es crítico, puesto que en una situación tan impredecible como la presente, gran parte de la supervivencia de las empresas depende de la agilidad con que actúen.

En otro apartado se comentan los controles a sus operaciones comerciales, a su personal y el que se establece de *facto* a través de la solicitud constante de información por parte de distintas entidades

del sector central. No obstante, el tratamiento que hemos dado a éstos es más bien enunciativo, en virtud de que no tienen la importancia de los financieros y porque se han dado avances importantes para reducirlos.

La última sección de este capítulo, dedicada a la administración de la empresa pública, aborda los aspectos que a nuestro criterio más la afectan. Para ello nos centramos en dos niveles: el consejo de administración y el directivo, analizados ambos con apego a la experiencia práctica. Es importante observar que siendo estos dos aspectos motivo de constante discusión en el medio de las entidades paraestatales, han sido poco estudiados en la literatura respectiva. Sin embargo, nosotros lo consideramos como algo fundamental en el estudio de la empresa pública, puesto que serán sus directivos quienes determinen en buena medida los éxitos y fracasos del sector paraestatal.

En este contexto se describe la realidad de los consejos de administración de las empresas públicas, y el hecho de cómo ciertos mecanismos de control los han desprovisto de algunas de sus más importantes atribuciones. Se señalan también otras cuestiones de índole práctica que limitan los alcances de su gestión.

Con este enfoque se describe al directivo de la empresa pública y se hace referencia a su selección y nombramiento. Se destacan los problemas que provoca la rotación del personal directivo, fenómeno que tiene un impacto considerable en los resultados y planeación de las empresas y que a su vez genera otros problemas colaterales en los ámbitos sindical y de empleados de confianza.

El capítulo 3 contiene el aspecto propositivo del presente trabajo.

Habiendo descrito en los anteriores el grado de avance de los procesos de planeación, control, evaluación y administración de la empresa pública, destacando en ello sus problemas y limitaciones más relevantes, nos avocamos después a proponer una serie de sugerencias que, a nuestro criterio, serían la base de lo que denominamos *Un Nuevo Enfoque para la Planeación, Control y Administración de la Empresa Pública en México*.

Este, se funda en la necesidad y utilidad de la empresa pública en un país como México. Sin embargo, se reconoce que ello implica contar con una estrategia de participación que ubique al sector paraestatal y a cada una de ellas en su propio escenario y en los escenarios nacional e internacional. Para eso se señalan las características más relevantes a tomar en cuenta, como: los cambios en las estructuras industriales de las economías avanzadas en cuanto a su consumo de energéticos,

en el que incide negativamente el precio del petróleo; el desplazamiento de las industrias pesadas a favor de las de alta tecnología y, la rapidez con que este tipo de cambios parece estar ocurriendo, lo que indica claramente el imperativo de contar con estructuras administrativas que permitan un ágil proceso en la toma de decisiones.

En el escenario nacional se señala el grave problema para el país al depender su economía del movimiento de dos variables exógenas: el petróleo y la tasa de interés. Ello obliga a acelerar el proceso de sustitución de importaciones y aumentar y diversificar las exportaciones, objetivos que deben estar presentes en la planeación del sector paraestatal.

Por último, se plantea como un cambio importante en el escenario del sector público la nacionalización de la banca, destacando que ésta deberá eventualmente retomar el papel que tuvo en la creación y desarrollo de empresas, mediante la aportación de capital de riesgo, con la diferencia que ahora el Estado controla los recursos y define las prioridades.

En este contexto se hacen una serie de propuestas para planear la participación del Estado en la economía, modificar los actuales sistemas de control y adoptar un enfoque diferente con respecto a la administración de la empresa pública.

El primer aspecto establece que a partir de la evaluación a nivel nacional de una serie de sectores y subsectores o ramas, el Estado defina si su participación debe limitarse a la normatividad en la materia o bien actuar directamente. Así expuesto el método de planeación sugerido, plantea varios ejercicios que comprenden el nivel macroeconómico, sectorial, subsectorial y empresa, lo que permite definir dos aspectos fundamentales: *la misión estratégica* de cada sector y subsector, que establecería el "porqué" de la participación del Estado en ellas, y *los objetivos estratégicos* de cada empresa, que sintetizan su vinculación con los objetivos nacionales pero que también reconozcan los emanados de su propia problemática.

Si los mecanismos de control fundados en un buen diagnóstico se centran en asegurar el cumplimiento de *misiones y objetivos estratégicos*, se garantizará el éxito de la participación del Estado en dichos sectores. Para ello se propone como instancia de coordinación, entre globalizadoras y cabezas de sector, a las comisiones intersecretariales, en cuyo foro se analicen los sectores y subsectores, se les fije sus misiones estratégicas, y coordinen el nivel macroeconómico con el sectorial. Mientras, los consejos de administración harán lo propio

entre la cabeza de sector y la empresa, asegurando, con base a lo anterior, la definición y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, lo que hace necesario que este cuerpo colegiado recupere atribuciones que le permitan actuar cabalmente como órgano de gobierno.

Por último se propone que con cierta periodicidad se revisen los planes nacionales, los sectoriales y de las empresas, con el fin de establecer un horizonte continuo de planeación, en lugar del intermitente que se da en la actualidad.

En lo relativo al control, se sugieren una serie de lineamientos sobre los que éste debe establecerse. Estos se orientan fundamentalmente a replantear los criterios que actualmente se utilizan para contabilizar al sector paraestatal dentro del sector público.

Consideramos que este es un punto medular para plantear un nuevo enfoque de la empresa pública en México, dado que los criterios actuales implican una serie de problemas importantes que afectan la operación de la empresa e inhiben su desarrollo.

Para tal efecto se propone la adopción de una serie de criterios diferentes para vincular las finanzas del sector central con las del sector paraestatal, de tal forma que el gasto, ingreso y déficit del sector público estén representados en su justa dimensión, lo que significaría considerables ventajas para el manejo de la política económica del país y permitiría un mayor grado de libertad a las empresas. Esto hará que los consejos de administración recuperen importantes atribuciones como, por ejemplo, diseñar la política financiera de cada empresa, aprobar y dar seguimiento a sus objetivos estratégicos, lo que hace necesario que participen en él, preferentemente, las cabezas de sector e instituciones financieras involucradas.

Este nuevo enfoque en la planeación y control de la empresa pública, debe complementarse con ideas novedosas para la administración de la misma; por ende se proponen ciertos cambios en la forma de designar a sus directivos, con el fin de permitirle al Ejecutivo Federal un análisis más ordenado y completo de las características de las personas que designe como directivos de empresas públicas, entre las que debe destacar una elevada capacidad de autocontrol.

Por último, sugerimos que se modifique la Ley de Sociedades Mercantiles para que se adicione un capítulo sobre La Empresa Pública, y posteriormente en su reglamento respectivo se recojan y ordenen una serie de disposiciones que están actualmente dispersas. Con ello consideramos se evitarían algunas contradicciones y duplicidades que existen en las normas jurídicas a que está sujeta.

Hemos procurado utilizar un lenguaje sencillo con el propósito de facilitar la lectura y comprensión al mayor número de personas, no necesariamente relacionadas todas ellas con disciplinas económico-administrativas.