

## LA PLANEACION DEL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

**ANCIPAP, A.C.**

### I. INTRODUCCION

**U**NA sociedad cada vez más compleja como la nuestra, resultado de la problemática interna, y de los efectos de la realidad internacional revestida de profundos desequilibrios económicos, políticos y sociales, demandaba la implantación inmediata de una estrategia clara e integral de desarrollo, para conjuntar y orientar el esfuerzo de la nación de manera global, de tal forma, que nos permita avanzar hacia la transformación de una sociedad más igualitaria y libre.

Consciente de esta necesidad, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, con una profunda visión, postula dentro de uno de los principios fundamentales de su programa, la planeación democrática: como un instrumento de transformación social e institucional, estableciendo para ello, el sistema nacional de planeación, que permitirá imprimir un nuevo rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de renovación, que atendiendo a las necesidades de las mayorías, brinde cabal respuesta a los retos que impone el actual desenvolvimiento de nuestra sociedad.

Es en este contexto de planeación democrática, donde es necesario establecer estrategias de desarrollo ordenado, racional, a corto, mediano y largo plazos, para asignar responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinando acciones y evaluando resultados en los niveles global, sectorial e institucional.

Dentro del nivel institucional, corresponde a las empresas públicas coadyuvar al logro de los objetivos establecidos en nuestro sistema nacional de planeación, parte fundamental en el proceso de desarrollo económico, político y social de nuestro país.

## LA EMPRESA PUBLICA

Como dice Robson: "La Empresa Pública es uno de los temas en los que con mayor frecuencia se detenta la ignorancia, la irreflexión y hasta la falsedad, debido en la mayoría de las ocasiones a planteamientos meramente superficiales y poco científicos". Para unos, la Empresa Pública es la inoperancia y el despilfarro, mientras que la privada representa el acierto en la gestión y la buena administración de los recursos; esto responde a un maniqueísmo superficial que parte de un desconocimiento real y absoluto de la Empresa Pública.

En forma concreta, la podemos definir como "la entidad creada por el Estado para producir bienes o proporcionar servicios que favorezcan el interés general de una nación".

La Empresa Pública conlleva en su naturaleza dos aspectos: satisfacer un interés común, el del Estado que busca cumplir objetivos delineados por la ley orgánica de la administración pública federal y otros ordenamientos, así como generar fuentes de trabajo.

Enmarcar a las empresas públicas, no resultaría una tarea eficiente, si no se aclara con propiedad su naturaleza; así, tenemos que a pesar de su proliferación, la Empresa Pública se concibe actualmente dentro de un concepto jurídico nebuloso, impreciso y falto de unidad.

Lo anterior se demuestra con el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a particulares, para la explotación de bienes con objeto de obtener un beneficio colectivo, así nacieron las empresas de economía mixta, mediante las cuales se estableció una colaboración del Estado y de los particulares para la organización y gestión de las empresas de interés público, revistiéndolas de formas consagradas por el derecho privado, y en su caso adoptaron un tipo de sociedad de responsabilidad limitada.

Dentro de este marco de referencia, la colaboración para fines de actividad pública, aún no se planteaba medularmente en la intervención estatal, vale la pena preguntarse: ¿Actividad complementaria?, ¿actividad subsidiaria? Dos fenómenos de gran importancia en la vida institucional de México provocaron un cambio radical en los métodos de la intervención estatal en la economía: la expropiación petrolera y los procesos de nacionalización. En el primer caso, el 8 de agosto de 1940, se crea un organismo público con personalidad jurídica denominado "Petróleos Mexicanos".

Deviene aquí una de las principales dudas que en el ámbito administrativo se presentan para ubicar a este tipo de corporación. Por una parte, se le configuraba

como una sociedad anónima en cuanto al órgano rector (consejo de administración) y por otra, las operaciones que podía realizar, no tenían desde luego la tipificación de una sociedad de economía mixta.

Las pautas marcadas por eminentes administrativistas como don Andrés Serra Rojas o Gabino Fraga, en materia de descentralización, comprende básicamente una descentralización patrimonial con la consagración de un patrimonio autónomo aplicado a la gestión de un servicio.

Así, el término servicio público y específicamente su industrialización, buscaron convertirse en un freno al intervencionismo del Estado.

Dos conceptos, sin embargo, transformaron la doctrina clásica del derecho administrativo, fue la famosa sentencia Monpeurt del 31 de julio de 1942, emitida por el Consejo de Estado de Francia, al fijar interpretativamente:

1. El establecimiento público había sido definido tradicionalmente como un servicio público dotado de personalidad moral: existen servicios públicos personalizados a los cuales el Consejo de Estado niega expresamente el carácter de establecimiento público.
2. La noción de servicio público pierde definitivamente su significación orgánica. La gestión de los servicios públicos puede ya ser confiada no solamente a las personas clásicas —Estado, departamentos, comunas y establecimientos—, sino también a organismos que no tienen el carácter de establecimientos públicos, en la sentencia de Garnett 1956: "Servicios administrativos desprendidos, separados de la administración general del Estado.

"Las consecuencias de la tesis del Consejo de Estado de la sentencia de Monpeurt, fueron trascendentales por la doctrina, pues de ella nació el concepto y juicio de la Empresa Pública con un conjunto de reglas y el criterio de un estatuto general de las empresas públicas, entendiéndose por tales, aquellas industriales o comerciales que escapan a la apropiación del capital privado y que quedan, en último análisis, sujetas al imperio del Estado". La distinción de los servicios administrativos y de los objetos industriales es, en la práctica "tanto más compleja y sutil que un mismo organismo puede reunir las dos cualidades y que una persona moral de carácter administrativo puede operar servicios de carácter industrial y comercial".

Así, podemos desprender que pueden existir organismos descentralizados, siempre que concurran a un fin de interés general y la intervención de una persona pública. Si falta alguno de estos requisitos, la actividad tendrá un carácter privado.

En México, la constitución política, acuerdos y decretos han sido algunos instrumentos de creación de este tipo de organizaciones entre las que se consideran:

- a) Empresas estatales con exclusión de cualquier otro interés;
- b) Empresas de economía mixta; y
- c) Empresas privadas con finalidades públicas.

Las primeras, no tienen por qué organizarse como sociedades anónimas.

Las segundas, caen dentro del ámbito de la ley de sociedades de responsabilidad limitada y de interés público.

Las terceras, pueden adoptar una forma mercantil, seguramente de sociedades anónimas.

## **A) LA PLANEACION Y EL DESARROLLO**

### **A.1. LA PLANEACION**

No se trata aquí de explicar en qué consiste la planeación estatal y sus diferentes formas, ni la planeación corporativa en la empresa. Se pretende indicar cuáles son los elementos y aspectos que constituyen este concepto y su estrecha relación con la empresa pública.

La definición más simple de planeación es "el proceso de establecer objetivos para un horizonte futuro determinado, adecuando los medios disponibles para conseguirlos".

Lo anterior implica que la planeación comprende la definición de los objetivos y de su plazo, la decisión de realizar lo previsto y la voluntad y los instrumentos de corregir las desviaciones. En resumen, la planeación es un comportamiento institucional que se apoya en tres elementos: la mentalidad y voluntad de adelantarse a los acontecimientos y dominar el entorno, una organización y un sistema de información.

En el caso de la Empresa Pública, estos elementos en que se apoya la planeación plantean problemas específicos de acuerdo al tipo de empresa y a los objetivos que se le encomiendan.

En segundo lugar, la intervención del estudio para descentralizar empresas con un grado de autonomía hasta cierto punto implica el diseño de controles para el cumplimiento de objetivos.

En tercer lugar, la propia Empresa Pública es un testigo del Estado en los ámbitos de actividad cuya centralización es imposible o muy costosa y, por lo tanto, sirve de instrumento de información, conocimiento y experiencia para el Estado en la fijación de objetivos y en el análisis de las posibilidades de actuación del sistema económico.

## A.2. LA PLANEACION CON LA EMPRESA PUBLICA

Dentro de este contexto, la planeación adopta dos objetivos:

- Servir de instrumento de información para la planeación del Estado, de manera que ésta pueda anticiparse a los acontecimientos y dominar el entorno en cuanto a su política global.
- Adelantarse a los acontecimientos y dominar su entorno propio como institución descentralizada, con el fin de alcanzar los objetivos encomendados.

Lo que distingue a la Empresa Pública de los otros instrumentos de intervención, es que tiene y debe tener capacidad económica propia de autosostenerse: ésta es una consecuencia directa de su autonomía y descentralización, respecto al aparato del Estado y es a la vez su limitación como instrumento de intervención, porque no podrá mantener esa capacidad de autosostenerse, aunque en ocasiones, la Empresa Pública arroja pérdidas o números rojos en su contabilidad, como sucede con el Sistema de Transporte Colectivo o los Ferrocarriles Nacionales, a los que el Estado subsidia en beneficio de la colectividad.

## A.3. CLASIFICACION Y TIPOS DE EMPRESA

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), distingue cuatro tipos de empresa, desde el punto de vista económico:

### A.3.1. EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Estos servicios tradicionalmente han sido proporcionados bajo tutela o acción directa del Estado, en especial los relacionados con el transporte o la energía. En el caso de México, en materia de comunicaciones y transportes se han creado entre otras, las siguientes empresas: Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., entre otros.

### A.3.2. EMPRESAS PRODUCTORAS DE BIENES ESTRATEGICOS

Son las que han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado, para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos que resguardan la gestión pública de determinadas actividades estratégicas.

## 570 MEMORIA DEL FORO DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLANEACION DE LA EMPRESA PUBLICA

De esta clasificación son de vital importancia para el sistema, las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, que con motivo de la nacionalización de la banca se incorporaron al sistema bancario establecido por el Estado.

### A.3.3. ORGANISMOS DE ASISTENCIA SOCIAL

Son creados por el Estado y obedecen fundamentalmente a necesidades que impone el propio desarrollo para proteger a la población.

Podemos citar: al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Hospital Infantil, entre otros.

### A.3.4. EMPRESAS ADQUIRIDAS

Comprenden aquellas que el Estado absorbe, porque no son rentables para los intereses privados; dentro de este rubro existe una gran cantidad de empresas, casi en todas las ramas industriales. Es conveniente destacar que por motivos de modernización, en México el Estado ha intervenido fundamentalmente en la industria textil.

Esta es a grandes rasgos la clasificación y tipos de empresa consignadas en el ámbito nacional.

## B. LOS PLANES DE DESARROLLO EN LA EMPRESA PUBLICA

El convencimiento de que el desarrollo económico y social a que se aspira, no puede abandonarse ya a los mecanismos autorreguladores del mercado o incluso al azar, ha tomado expresión en una política de promoción, cuyo objeto es la configuración consciente y planificada del desarrollo futuro. En el caso mexicano, la primera ley de planeación data del 12 de julio de 1930, misma que ha sido abrogada por haber entrado en vigor la ley de planeación de fecha 5 de enero del año en curso.

Para que exista una adecuada planeación del desarrollo, debe contar básica e imprescindiblemente con cinco fases de trabajo:

- Fase de diagnosis o de información (inventario);
- Determinación de las estrategias del desarrollo y de los objetivos;

- Programación del desarrollo (elaboración del plan de desarrollo);
- Ejecución del plan de desarrollo; y
- Valoración del plan.

A la vista de este esquema de cinco fases, es obvio que el éxito de la planeación del desarrollo depende en último término de que los métodos, técnicas y medidas de política del desarrollo sean concebidas y aplicadas de modo cuidadoso y realista en las distintas fases de trabajo.

La ley de planeación promulgada por el señor Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, corresponde irrestrictamente a los principios de la filosofía política del desarrollo económico nacional, congruentes con la esencia de la Revolución Mexicana y con la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica, sin que se altere la estructura, orden normativo y constitutivo de nuestro gobierno.

## B. 1. PLANEACION DEL DESARROLLO

El señor Presidente de la República, en su iniciativa de ley para reformar los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, expresó como justificación plena el de "contar por primera vez con un conjunto explícito de atribuciones consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos".

Con la iniciativa de reformas al artículo 25, se establecen en un solo cuerpo de ideas, los fines de la rectoría del Estado, que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento de crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la constitución. Este artículo fija con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los sectores público, social y privado al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la economía.

El artículo 26 establece explícitamente las facultades para planear el desarrollo nacional. Al recoger en la constitución los propósitos, atribuciones y las bases al sistema nacional de planeación democrática, así como la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer conver-

## 572 MEMORIA DEL FORO DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLANEACION DE LA EMPRESA PUBLICA

ger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contempla el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Por lo que toca al artículo 27 constitucional, las nuevas fracciones XIX y XX tienen el propósito de introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25, que a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional.

Finalmente, en este aspecto, el artículo 73 es adicionado con fracciones que hacen explícitas las facultades del congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma.

Por último, vale la pena comentar, aunque sea brevemente, la iniciativa de la ley de planeación del presidente De la Madrid, que señala en uno de sus párrafos que: "La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo".

Esta ley clarifica y precisa los auténticos propósitos, objetivos y fines para "organizar el trabajo y las tareas del sector público y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales".

Los aspectos relevantes de esta ley se precisan en su capítulo primero, al establecer que: "son de orden público e interés social". Esta declaración tiene como finalidad el que la administración pública pueda actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesario y en beneficio del interés general o de la economía nacional, en vista de que los objetivos que se persiguen con la planeación superan al interés particular. Por tanto, las acciones planeadas dan un régimen de derecho público compatible con la naturaleza de los responsables de aplicar y administrar la ley".

## I CONCLUSIONES

Es evidente que la ley de planeación viene a satisfacer uno de los requerimientos prioritarios de ordenación de nuestra realidad económica, política, social y

cultural, sin embargo, su éxito dependerá de la permanente vigilancia sobre su estricto cumplimiento, siendo en este rubro donde principalmente deberá centrarse la atención para el logro de los propósitos previstos en dicho ordenamiento, cerrando así el ciclo plenación-control de las empresas públicas con la implantación de instrumentos técnicos eficaces como las auditorías administrativas.

## II

Uno de los esfuerzos fundamentales tanto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como de las coordinadoras de sector en la aplicación de la ley de planeación, deberá estar encaminado a dar congruencia a los planes institucionales a cargo de las entidades paraestatales respecto de los planes sectoriales y del propio plan global, ya que aun cuando la ley tiene previsto su marco de acción y desenvolvimiento, pudieran presentarse diferencias orgánicas o funciones que dieran origen al desfasamiento de la planeación del desarrollo.

## III

Enmarcar a las empresas públicas, no resultaría una tarea eficiente si no se aclara con propiedad su naturaleza, así tenemos que a pesar de la proliferación, la Empresa Pública se concibe dentro de un concepto jurídico nebuloso, impreciso y falto de unidad.

## IV

Debe exigirse a las empresas públicas el cabal cumplimiento de sus objetivos, amplia colaboración y coordinación con las diversas dependencias del sector público, así como una continuidad progresiva y programática en sus planes y presupuestos.

## V

Es necesario desterrar los procedimientos burocráticos y anacrónicos de cada Empresa Pública en materia de programación o planeación, exhortándolas a ser realistas en sus necesidades o pretensiones.