

ALGUNOS PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS DE CARACTER INDUSTRIAL Y COMERCIAL

Pedro Zorrilla Martínez

Soluciones conceptuales y prácticas; apuntes

EL Estado Mexicano actual superó, hace muchos años, el concepto individualista liberal de la vida social y política, tanto por lo que toca a su configuración y funciones, como en lo que atañe a su misión respecto de la sociedad civil.

Las ideas abstractas de libertad, y de un hombre genérico y teórico, propias de dicha tesis filosófico-política, fueron sustituidas por la expresión de libertades concretas, en beneficio de cada uno de los hombres, reales y específicamente ubicados en su realidad social y económica.

Estas libertades concretas tienen que fundarse en una justicia social, tanto cultural como material, para ser efectivamente aprovechables; la dignidad del ser humano se tiene que dar a respetar no sólo en el nivel de lo teórico, sino en los campos de la lucha cotidiana por la vida, del trabajo y de las relaciones sociales y económicas.

La libertad abstracta se entiende respetada con la sola definición de un círculo de autonomía individual, impenetrable a la acción estatal; puede ser disfrutada tan sólo por unos pocos, los que tienen medios para ello. Las libertades concretas constituyen sendas exigencias al Estado de que respetando autonomías, intervenga sin embargo para crear, tanto en las realidades sociales como en los espacios de la justicia material, las condiciones económicas necesarias para que en forma realista, las libertades no sean apropiadas por unos cuantos, sino puedan aprovecharse por todos; para garantizar que así sea, no bastaría el acotamiento de una esfera de autonomía, sino que se requiere una participación de individuos y de grupos en los órganos públicos y en la formación de las decisiones fundamentales de los mismos.

De aquí, los nuevos conceptos de planeación, democracia y desarrollo integral; y también los nuevos mecanismos participativos y foros de consulta y expresión de intereses de la sociedad plural.

Dentro de esta nueva visión social, la participación no podría limitarse a la que se diera en los procesos de decisión, o en los de programación y asignación de recursos para la inversión; en suma, en la creación de riqueza. La participación también tiene que ser para asegurar a los diversos grupos sociales satisfacciones efectivas como resultado de sus esfuerzos y un lugar en la distribución de los frutos, culturales o materiales, de las tareas sociales.

Dentro de este esquema real deben entenderse la existencia, la razón de ser, las tareas, los procesos, los instrumentos y los fines de la empresa pública.

Con empresas públicas, el Estado mexicano interviene en la economía, particularmente en tareas importantes de carácter industrial y comercial; en el nuevo lenguaje constitucional, estas tareas constituirían "áreas prioritarias del desarrollo". Aunada esta acción a la derivada del encargo exclusivo al sector público de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, una y otra formas de intervención deben asegurar al Estado "la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y un régimen democrático y que, mediante el fomento del 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". Es decir, que las libertades de los hombres sean efectivas y reales y que así puedan ser satisfechas necesidades concretas de los grupos e individuos.

La empresa pública es pues una de las expresiones de la intervención del Estado en la economía, naturalmente con fines públicos; pero este tipo de intervención requiere con frecuencia de formas y procedimientos que permitan hacer un enlace eficaz con los agentes privados y sociales de la vida económica; interesa destacar aquí que las características de flexibilidad, agilidad, autonomía patrimonial y en la decisión y desvinculación jerárquica de la autoridad, mismas que debería siempre reunir la empresa pública, responden a su carácter, naturaleza y finalidades.

Una tutela administrativa eficaz y estratégica, controles selectivos y planeación y programación oportunas y adecuadas deben ser suficientes para asegurar congruencia entre la forma, procedimientos y acciones de la empresa pública, con su razón de ser, naturaleza jurídica, encomienda económica de interés social y finalidades públicas.

De otra parte, un alto grado de eficacia en la organización de factores de la producción es condición indispensable para el cumplimiento de los fines de la empresa pública.

Una actitud que tenga siempre presentes el concepto y naturaleza de la empresa pública de una parte y de la otra su misión y necesidad de ser eficaz, debe llevar tanto a los funcionarios de las propias empresas como a quienes en la administración centralizada tienen que ver con ellas de alguna manera, a tomar decisiones —tanto de control como de acción directa— más congruentes entre ellas y más pertinentes a los fines que el Estado busca alcanzar mediante la operación de las empresas públicas.

Así, por ejemplo, se tomarían decisiones para que administraciones y organismos públicos que son clientes de empresas públicas no acumularan deudas a favor de éstas; para que los costos financieros, probablemente causados por demoras en el pago de dichas deudas, no arruinaran unos resultados positivos de operación; para que invariablemente hubiera seriedad y fijeza en las encomiendas, contratos y pedidos que autoridades y clientes del sector público hicieran a empresas públicas, y en los que se realizaran entre éstas; para que alcance todas sus consecuencias el sistema de compensación de adeudos entre dependencias y entidades públicas; y para que las propias empresas públicas, a su vez, también cumplieran sin falta con sus proveedores y con sus clientes, en una economía en la que el interés social no debe desplazar la eficacia.

Si se generalizan una idea clara y un criterio firme relativos a la razón de ser y a la finalidad de las empresas públicas, sumados a la convicción de una eficacia indispensable en su manejo, llevarían seguramente a resolver mejor problemas tales como el del financiamiento, control y programación de las empresas; sin duda, sólo la buena disposición y el afán de realización de empresarios públicos y funcionarios centrales, administrativos y financieros, hace que se supere hoy el obstáculo formal, casi insoluble, del número excesivo y carácter duplicado y triplicado de controles y de solicitudes o requisitos de autorizaciones previas, información operativa y de resultados específicos que se hacen a las empresas públicas.

Uno de los capítulos fundamentales para la solución radical de este problema radica en una planeación bien elaborada y en una programación oportuna y firme; las metas cuantitativas, que necesariamente deben fijarse, deben sin embargo ceder en importancia ante metas cualitativas bien definidas, que siempre han de consignarse.

Los lineamientos fundamentales y unos pocos criterios, básicos y en verdad relevantes, de una planeación como la que se propone el Gobierno de la República, deberán ser bien aprovechados como fundamentos de una programación y presupuestación que asegure, para las empresas públicas que actúen en los campos industriales y comerciales la posibilidad de prever y anticipar eficazmente sus

financiamientos, sus compras y sus ventas, incrementos al empleo productivo y capacidad y preparación para la exportación. Dichas planeación y programación oportunas y firmes permitirán también a las empresas mejorar su productividad y el aprovechamiento de su capacidad instalada, generar nuevos proyectos e iniciativas y motivar creatividad en sus funcionarios y empleados.

Hay que admitir que como aún sucede en otros ámbitos y respecto de otros agentes de la economía mixta, faltan todavía, para los empresarios públicos también, estímulos bastantes; autonomía real y controles selectivos constituyen, por necesidad, ámbitos más amplios de realización y de responsabilidad, pero también son ocasión para exigir cuentas más claras y muestras más efectivas de cumplimiento a las empresas del sector público.

Finalmente y tanto en los procesos de programación como en las decisiones importantes que afectan su actividad, las empresas públicas deben ser oportunamente escuchadas y ponderados sus argumentos.

No se requieren estudios, que ya existen, ni mucho tiempo, para tomar en consideración las razones de las empresas públicas, que están en el frente mismo de la actividad industrial y comercial; tampoco se necesitan demasiados funcionarios en la administración central, como interlocutores entre las empresas y las instancias de decisión gubernamental. La ubicación sectorial que por necesidad y convencionalmente se da a una empresa pública determinada, no debería dificultarle el comunicarse y estar presente en las decisiones que se toman en otros sectores, que le afectan también, a veces tanto como las del propio sector.

Los foros de consulta popular para la planeación y su integración, por lo que toca a empresas públicas y a sectores de la economía en que intervienen, han sido una buena muestra de lo que puede y debe hacerse, así como también lo son las pequeñas reuniones de consulta intersectorial que están siendo promovidas por algunas autoridades, y que logran terminar con el peregrinaje de funcionarios de empresa, que interrumpe la operación de muchas empresas públicas.

En suma, la experiencia da la razón a las palabras del Lic. Miguel de la Madrid: "Hay veces en que estas facultades (de intervención de las autoridades centrales sobre la administración paraestatal) van más allá de la fijación de políticas, de la fijación de metas o de la evaluación de resultados, y se traducen en verdaderas interferencias en la administración interna y cotidiana de las empresas; o bien, simplemente —culpa en la que hemos incurrido y seguimos incurriendo los que trabajamos en el Sector Central— la simple solicitud de información por parte de la autoridad central, provoca un problema administrativo fundamental en las administraciones internas (de entidades descentralizadas)".