

LA AUTONOMIA DE LA EMPRESA PUBLICA COMO CONDICION PARA UN EFICIENTE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES

Roberto Mendoza Ramírez

SINTESIS

LAS empresas públicas en México, han sido creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las funciones que la Constitución encomendó al Estado como rector del proceso de desarrollo; su participación en la producción en bienes y servicios ha contribuido a alentar la inversión privada, activar sectores deprimidos de la economía, regular el mercado y proteger al consumidor final.

Los objetivos, filosofía y recursos de la empresa pública deben ser congruentes con la política marcada por la administración central, lo cual forma el límite natural de una autonomía; sin embargo, en tanto mayor grado de libertad y confianza se deposite en el aparato administrativo paraestatal, la toma de decisiones será más oportuna, responsable y racional. La oportunidad en la toma de decisiones tenderá a optimizar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos origen de su creación y coadyuvará con el Estado como rector de la economía y del desarrollo.

Limitar a los administradores de las empresas públicas a un lento mecanismo de decisión centralizada, los convierte en ejecutores de instrucciones. Su compromiso será mayor en tanto su autoridad y nivel de decisión crezca.

México, en su etapa inicial como nación independiente, se enfrentó a la necesidad de definir el sistema de gobierno y por consecuencia su organización política, económica y social, para hacer realidad los principios que sustentaron la guerra de independencia. Sin embargo, surgieron factores limitativos, conflictos internos y amenaza constante de intervenciones e invasiones del extranjero, que trajeron como consecuencia que los gobiernos atendieran prioritariamente al sector militar y no canalizaran recursos y esfuerzos a consolidar el sistema que sustentara el desarrollo del país.

No obstante la relativa estabilidad del país después de la época de la Reforma, es hasta 1917 y como resultado del movimiento revolucionario, que se define el sistema de gobierno y se sientan las bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del papel encargado al Estado en el desarrollo económico y social de la nación.

El texto constitucional establece las atribuciones y funciones conferidas al Estado, los objetivos sociales a alcanzar y la facultad en su artículo 90, para expedir lineamientos jurídicos que normen la organización administrativa de la Federación, para el cumplimiento de su encargo; el despacho de los asuntos se realiza principalmente a través de las dependencias centrales, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; adicionalmente y desde la etapa posterior a la revolución iniciada en 1910 y básicamente a partir de 1925, se ha recurrido a formas jurídicas diferentes de las puramente centralizadas, juzgándolas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de dichas actividades. A estas instituciones u organismos se les denomina empresas públicas y convencionalmente se agrupan dentro del sector paraestatal.

La mayor parte de las empresas públicas creadas en México han sido con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las funciones, que la Constitución encomendó al Estado; sin embargo, su notable desenvolvimiento se debe no sólo a su participación como rector del proceso de desarrollo con la idea de conseguir mayor independencia económica y justicia social, sino también por la necesidad de activar sectores deprimidos de la economía que se presentaron en el país durante su primera etapa post-revolucionaria.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases jurídicas para su organización. Define dos sectores: el central compuesto por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y el paraestatal dentro del cual se agrupan los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La aparición de la empresa pública en México responde al espíritu constitucional. Desde el punto de vista social podemos constreñirnos al derecho inalienable de las libertades individuales, lo cual no puede concebirse si los individuos no tienen acceso a la educación, alimentación, al trabajo, a la superación de niveles de vida y mejoramiento de su posición socioeconómica. El Estado tiene la responsabilidad de promover y vigilar que esto se dé, razón más que suficiente para procurar la creación de entidades que faciliten la consecución de tales derechos.

La acción económica del Estado también se ha encaminado a apoyar las actividades de la iniciativa privada, a través de la promoción de industrialización del país y paralelamente participa como empresario, con el fin de regular el mercado y proteger al consumidor final; así como intervenir en auxilio de inversiones privadas, con el fin de mantener fuentes de trabajo.

Dentro del esquema de organización política, el Ejecutivo Federal se ve en la necesidad de crear organismos con personalidad jurídica distinta a las dependencias centrales, lo cual le permite realizar funciones en todo el territorio nacional, sin afectar el pacto federal. Políticamente, es importante que las funciones encomendadas al Estado se desarrollen en forma expedita, con prontitud y eficiencia, situación que bajo la excesiva centralización no se da por la lentitud de mecanismos de decisión.

Por otro lado, la empresa pública es el conducto para cumplir con la responsabilidad del Estado en la explotación de recursos y prestación, en algunos casos exclusiva, de los servicios públicos.

De este marco referencial se desprende la esencia del sector paraestatal, la empresa pública responde a objetivos del gobierno y en su concepción coadyuva a realizar funciones y tareas que debe atender el Estado; sus finalidades son armónicas con la política establecida en la administración central, su filosofía, propósitos y recursos, se originan centralmente, razón por la cual no puede darse una autonomía plena.

Sin embargo, es importante que la consecución de los objetivos políticos y sociales no soslayen la eficiencia con la cual deben operar las empresas públicas. No se pretende dejar atrás su filosofía de servicio, por fines de lucro; sino más bien guardar un equilibrio que permita contribuir a objetivos adyacentes, plenamente identificados con la tarea del Estado, dentro de los cuales podemos enunciar:

- a) Explotar los recursos naturales y prestar los servicios públicos reservados como atribución exclusiva.
- b) Coordinar funciones que sustenten los principios básicos del Estado mexicano.
- c) Desarrollar tecnología que permita alcanzar la independencia económica del país.
- d) Generar fondos para consolidar la inversión inicial del Estado.

- e) Regular precios, participando en forma competitiva, tanto en calidad, cantidad y precio en el mercado.
- f) Manejar excedentes que puedan ser comercializados en el exterior, convirtiéndose en generadora de divisas.
- g) Participar en la distribución del ingreso, a través de la creación permanente de empleos.
- h) Promover una competencia abierta para alentar la inversión privada.

Para cumplir con estos objetivos, se requiere que la empresa pública observe una estructura financiera sana; si contrae pasivos debe cumplir con la fracción VIII del Art. 73 constitucional en el sentido de... "Ningún empréstito podrá celebrarse, sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos"; debemos entender como incremento una diferencia positiva entre los fondos generados por la empresa pública, menos sus costos y gastos.

Cuando se cumple con el objetivo de servicio y además se logra un resultado positivo, se garantiza al Estado y fundamentalmente a la sociedad, que los recursos públicos están bien administrados, con lo cual, además de garantizar la permanencia y crecimiento de sus operaciones, se cumple con el pueblo de México.

Una racional y oportuna toma de decisiones incide en los resultados satisfactorios. La oportunidad de actuación está íntimamente ligada a la libertad o autonomía que se le otorgue a los órganos administrativos, para tomar decisiones que magnifiquen la eficiencia económica y financiera de la unidad orgánica.

La empresa pública va a ubicarse en un ámbito económico sujeto a presiones de competencia interna o externa; desconocer estos factores o no tomarlos en consideración para decidir, significa al cabo del tiempo ineficiencia; asimismo, encajonar a la empresa pública con mecanismos de decisión lentos, provoca a la larga incumplimiento en sus propósitos.

Otorgar libertad de decisión significa mayor responsabilidad para establecer políticas sobre producción, precios, niveles de inventario, estrategias mercadológicas, e incluso políticas de endeudamiento e inversión de fondos excedentes, racionalización del gasto y control de costos.

Una autonomía da rápida respuesta a los estímulos macro y microeconómicos y por ende permite adecuar al contexto los planes de desarrollo, en afán de la consecución de los objetivos que le dieron origen.

Limitar la entidad, tiende a generar irresponsabilidad; la administración no se compromete a optimizar su gestión porque no toma decisiones; sólo se convierte en un ejecutor de instrucciones y limita la capacidad creativa de quien la dirige.

El principal interés de establecer un control interno será de la propia administración de la empresa pública, lo generará hacia las áreas que la conforman, en afán de detectar desviaciones y establecer políticas correctivas que garanticen el cumplimiento de la función.

Es positivo permitir una mayor libertad de acción para planear la operación del sector paraestatal. Hablar de autonomía operativa, no significa ni por un momento independencia del sector central; existen una serie de lineamientos jurídicos que controlan y norman la actuación de los administradores de las empresas públicas, que aunados a los objetivos, origen de su creación, marcan el límite de la autonomía.

Los controles que la administración central establezca, serán en función a la gestión administrativa, mas no a la operación en sí, lo cual definitivamente tenderá a maximizar la eficiencia a través de la oportuna toma de decisiones. Contar con libertad de decisión obliga a responder por ella, lo cual implica ser racionales y cuidar de los recursos que sirven para ejecutarla. Dar mayor autonomía, es otorgar confianza al aparato administrativo y por ende, un compromiso de mayor responsabilidad.