

## EL PAPEL ESTRATEGICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO

Germán Malvido Flores

### RESEÑA HISTORICA DE LA EMPRESA PUBLICA

**E**L papel que desempeña la empresa pública en México, es trascendental, por la participación creciente que ha tenido en el desarrollo económico nacional y por la importancia estratégica que representa para el Estado en la conducción y progreso de la sociedad mexicana.

Comprender el significado y desenvolvimiento de la empresa pública, implica remitirse al proceso de reconstrucción nacional que sucedió al movimiento revolucionario de 1910.

En aquel momento, se produjeron cambios radicales en la organización política y social del país, consagrándose sus postulados en la Constitución de 1917; documento que significa desde entonces el soporte ideológico del México contemporáneo.

Tal ordenamiento rompió con los moldes anquilosados del liberalismo clásico, otorgándole al Estado facultades para intervenir en la vida económica y regular los patrones de conducta social.

A partir de la consolidación de ese gran esfuerzo nacionalista, las acciones del gobierno estuvieron orientadas —además de conservar la paz social— a reactivar la actividad económica, en un marco de armonía en las instituciones y en los distintos grupos y clases sociales. Bajo estas circunstancias, el surgimiento de la empresa pública se relaciona estrechamente a la dinámica de modernización del país.

Quizá el periodo más significativo sea la década de los años treinta, cuando arranca prácticamente el inicio de transformación del Estado mexicano, amplian-

do sus funciones de regulador de los servicios públicos tradicionales, a fin de extender su participación en las actividades productivas. En este sentido, fue necesario reorientar el uso de los recursos públicos, incrementando las asignaciones en la formación de la infraestructura necesaria para impulsar el proceso de industrialización, así como sufragar diversos gastos sociales necesarios en materia de educación, seguridad y bienestar; en atención a los índices crecientes de expansión demográfica.

Dicha etapa coyuntural en la vida económica del país generó una pluralidad de nuevas responsabilidades para el Estado, imprimiéndole mayor consistencia a su carácter rector y ampliando la dimensión de su sector paraestatal.

De ahí que la evolución denotada por el sector en el contexto nacional, obedezca a su especial actuación en el marco de los grandes objetivos de política económica, con un elemento creador de fuentes de empleo, redistribuidor del ingreso, inversor, demandante de recursos y oferente de bienes y servicios. Como se constata en el comportamiento histórico del presupuesto público.

Resulta claro comprender que la empresa pública se ha constituido como un medio que utiliza el Estado para alcanzar el beneficio social, lo que por una parte la obliga a sujetarse a determinadas reglas. Sin embargo, no por esa característica deja de ser factible que operen con rentabilidad, como lo exigen las metas consignadas en el proyecto nacional.

Afirmar que el sentido económico de la empresa pública es diferente a la organización privada, no significa soslayar que la administración gubernamental descuide su solvencia. El apoyo oficial que se otorga al sector paraestatal, destaca también con criterios de eficiencia administrativa y económica; es por ello que los mecanismos de operación y regulación son semejantes, mas no iguales en lo fundamental.

Si bien, hay que decir, que en ocasiones no son regulares los resultados que se generan, pero considerables impactos monetarios que usualmente amenazan la estabilidad económica de la sociedad son absorbidos por el Estado, con tal de proteger y mantener los niveles de ingreso de la población.

Esta situación refleja y justifica el porqué se manifiestan rezagos en algunas tarifas de bienes y servicios que produce el Estado a través de sus empresas.

Surge entonces como alternativa la generación interna de recursos, que debiera constituir la principal fuente de financiamiento y de inversión. Pero refiriendo las políticas que norman a la empresa pública, se tiene que en ciertos

momentos se han requerido aplicar subsidios a ramas económicas específicas de interés nacional, lo que naturalmente ha impedido sostener un ritmo favorable en el balance financiero del sector.

Su desenvolvimiento ha enfrentado fuertes programas de inversión de largo periodo de maduración y niveles de rentabilidad poco atractivos, limitándose en consecuencia la capacidad de satisfacer demandas inmediatas de bienes y servicios; indispensables para el crecimiento de la estructura productiva del país.

La falta de disponibilidad de recursos financieros suficientes para capitalizar con oportunidad las ventajas que representa el sector paraestatal, obligó al gobierno a contratar créditos externos para complementar los faltantes de inversión pública en la importante rama económica. Mas no del todo esta medida ha significado un alivio, a virtud de la difícil situación prevaleciente en los mercados financieros internacionales.

## **ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO**

Paralelamente al desarrollo de la empresa pública, se han ido conjugando los esfuerzos gubernamentales en materia de planeación, a fin de racionalizar y orientar el uso de los recursos de que dispone el país, en aras de lograr el desarrollo sin desigualdades en lo económico y en lo social.

La Ley sobre Planificación General de la República, expedida en 1930, constituye el primer intento formal dirigido a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias estatales. En ese mismo año, se crea la Comisión Nacional de Planeación como órgano responsable de llevar a cabo la estrategia.

En 1933, se aprueba el llamado "Plan Sexenal", inspirado en una política de intervención estatal para afrontar los efectos de la crisis económica de esa época. Al mismo tiempo se crea el Consejo Nacional de Economía, integrado por diversos sectores económicos oficiales, a efecto de asesorar al Ejecutivo en cuestiones de política económica; más tarde éste se transformaría en el Comité Asesor Especial, de carácter intersecretarial, con funciones de consultoría.

Por la magnitud de los acontecimientos, el grupo asesor fue sustituido por una oficina técnica incorporada a la Secretaría de Gobernación, a la que se encomendó la tarea de formular un "Segundo Plan Sexenal", para el período de gobierno 1941-1946.

Tomando en cuenta las experiencias asimiladas, en 1942 se constituyeron: la Comisión Federal de Planeación Económica, para mejorar el aprovechamiento de

la información estadística en la elaboración de programas de desarrollo, y el Consejo Mixto de Economía Regional, que tenía por objeto realizar estudios estatales tendientes a lograr una apreciación integral de la economía del país.

Posteriormente, a finales de 1947, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado, que daba facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para coordinar y asesorar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en el desempeño de sus actividades generales, con el propósito de conocer con mayor precisión lo relativo a su ámbito económico y administrativo, estableciéndose la Comisión Nacional de Inversiones, como encargada de controlar y supervisar el comportamiento financiero interno de las empresas públicas.

Durante el período de 1947 a 1953 el Banco de México proyectó un Plan de Inversiones del Gobierno Federal, y de igual forma lo hizo Nacional Financiera para los años de 1953 a 1960.

Para continuar controlando todo lo relacionado con inversiones federales, la presidencia de la República dispuso una Comisión de Inversiones, que actuó de 1953 a 1958, fecha en que se crea la Secretaría de la Presidencia como institución responsable de conducir la planeación económica.

Durante la década de los sesentas y la primera mitad de la siguiente, se fortaleció el papel de esa secretaría con el apoyo de la de Hacienda y Crédito Público, coordinándose mediante una comisión intersecretarial. Esta medida permitiría enfrentar los embates económicos provenientes del exterior y conducir las acciones internas para fortalecer el orden económico nacional.

Todos los esfuerzos desplegados en materia de planeación derivaron hasta nuestros tiempos, en el imponderable de replantear la estrategia global con fiel apego a la realidad actual.

Así, emanaron nuevas disposiciones gubernamentales de concepción moderna; jurídicas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la General de Deuda Pública y recientemente, la de Planeación; administrativas, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y la general, una serie de instrumentos oficiales de gran importancia, como la sectorización de la administración pública paraestatal.

## **CONCLUSION**

El marco de referencia descrito, obliga a reflexionar profundamente en el papel desempeñado por la empresa pública en la planeación para el desarrollo del Estado mexicano.

Al respecto, debe considerarse necesario madurar y sistematizar las experiencias obtenidas, con objeto de evaluar las acciones importantes y definir la medida de cumplimiento, cuantitativa y cualitativa, de los propósitos y políticas que se les fije a las empresas públicas en la esfera de la planeación económica.

Guiar su actuación administrativa dentro de un plano de ordenación y márgenes de libertad de gestión, sin lugar a dudas permitirá el mejor aprovechamiento de los recursos, la precisión de responsabilidades y el mantenimiento de un ambiente de seguridad económica y confianza social.