

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Política de empresa pública

Las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales; refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público. Su presencia en el aparato productivo y distributivo, responde al mandato constitucional que reserva al Estado la intervención en sectores estratégicos de la economía, o bien, el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional.

La estrategia del plan, además del manejo coherente de la política de desarrollo, requiere de la utilización de instrumentos directos de asignación de recursos, que refuercen los efectos de inducción e impulsen los esfuerzos de reordenación económica y cambio estructural. La empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores.

Para que las empresas paraestatales desempeñen adecuadamente este importante papel, es necesario que se conduzcan como parte integral del sector público y bajo las políticas del gobierno federal, a través de los coordinadores de sector correspondientes.

Diagnóstico

Los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de las empresas públicas, no se han logrado alcanzar con la celeridad y consistencia deseadas, a pesar de que la participación del Estado en la economía ha registrado sustanciales avances en los últimos años. Para alcanzar los objetivos, es necesario atender los problemas de operación del sector paraestatal

y principalmente los aspectos de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos.

En lo administrativo, se ha hecho evidente, por una parte, la necesidad de establecer las bases para superar los importantes problemas de coordinación entre la política económica general y sectorial, y por la otra, las actividades realizadas por las empresas públicas.

En el aspecto financiero, se ha visto reducida la generación de excedentes que permitan el autofinanciamiento de la operación y el crecimiento de las empresas públicas, lo que las ha llevado a depender en exceso del endeudamiento externo y de las transferencias del gobierno federal.

El deterioro de su estructura financiera se explica porque sus ingresos corrientes han perdido importancia relativa, debido a que sus precios y tarifas se encuentran rezagados con respecto a sus costos de generación de bienes y servicios, los cuales se han incrementado al ritmo del proceso inflacionario.

Otro de los problemas que ha venido caracterizando a la empresa pública, es la ausencia de una política eficaz y ágil de compras, que pueda convertirse en instrumento para orientar el consumo y la producción nacionales, sustituyendo importaciones, apoyando a la pequeña y mediana empresas y promoviendo el empleo.

En el aspecto laboral, a la empresa pública se le ha asignado una importante participación en el logro de las metas de empleo, lo que ha redundado muchas veces en el deterioro de su capacidad operativa, su productividad y su eficiencia.

En algunas empresas públicas se observa la importancia de tecnologías ya existentes en el país o que es posible desarrollar a corto plazo, y la utilización de aquellas que, siendo intensivas en el uso de capital, no corresponden a nuestra actual dotación de recursos.

Por último, debe apuntarse que se carece de un balance social periódico en cada empresa pública, que exprese concretamente el beneficio directo e indirecto que la sociedad recibe de su operación, mismo que justifique su permanencia en el ámbito público.

Propósitos

La política de empresa pública corregirá las ineficiencias y aprovechará plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social.

En esta forma, las empresas públicas se plantean como propósitos fundamentales los siguientes:

—Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

—Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.

—Apoyar la integración del aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad, para lo cual deberá buscarse y promoverse la integración vertical y horizontal de la planta productiva y fomentarse el desarrollo de la de carácter nacional.

—Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración, de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.

—Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta, con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

—Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades, a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva, con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales.

—Contribuir al sano financiamiento del desarrollo, mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.

—Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

Lineamientos de estrategia y líneas generales de acción

1. Fortalecer el carácter mixto de la economía

El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades. La inversión en obras en proceso o en proyectos estratégicos se realizará al ritmo que marquen las metas del desarrollo sectorial. Para ello, en el futuro inmediato tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles, preservando los servicios públicos indispensables, y al mismo tiempo concediendo la atención necesaria a programas de operación e inversión primaria.

Para lograr una administración pública paraestatal eficiente, se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

2. Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios

En el marco de la economía mixta, se propiciará que las empresas públicas contribuyan a la consecución de un desarrollo sostenido y al mejoramiento permanente del nivel de vida de los mexicanos.

La atención hacia los grupos económicamente débiles se impulsará mediante el establecimiento de programas sociales con repercusión en sus niveles de bienestar. Para ello, las empresas públicas mantendrán e incrementarán la producción de bienes de consumo generalizado, para atender suficientemente la demanda de la clase popular, interviniendo en la distribución de alimentos básicos y, en su caso, subsidiándolos vía precios.

3. Apoyar la integración del aparato productivo

En el marco de la estrategia, se utilizará el poder de compra de las empresas del sector público como un instrumento para orientar la demanda hacia el mercado interno. Así, se podrán aprovechar todos los factores existentes, tanto en las empresas públicas como privadas, para la sustitución rápida de componentes importados que están afectando el proceso productivo.

Asimismo se utilizarán las compras externas necesarias como una herramienta de negociación internacional, para crear nuevos mercados en el exterior a productos nacionales. Este comportamiento permitirá alcanzar los objetivos de mediano plazo relacionados con la integración de la planta productiva del país y con el fomento a la producción de bienes de capital.

En las decisiones de inversión, se dará prioridad a

proyectos en ejecución y de corta duración, para no deteriorar los niveles de producción y empleo en el corto plazo, sosteniendo la inversión en ramas estratégicas desde una perspectiva económica y social de mediano y largo plazos.

Para propiciar la integración de la planta productiva nacional, las políticas de compras y de crédito darán prioridad y permitirán a los productores nacionales programar sus actividades, con el fin de satisfacer la demanda del sector público. En este sentido, se promoverá el establecimiento de convenios a largo plazo que incluyan el otorgamiento de apoyo técnico y financiero para el establecimiento de empresas que contribuyan a este fin.

4. Reestructurar y modernizar la empresa pública

Se plantea la necesidad de establecer en las empresas públicas de cada sector, programas de reestructuración y modernización que prevean, con carácter obligatorio, las metas a lograr en la elevación de la producción y la productividad, en la reducción de recursos externos necesarios para su operación y en el aprovechamiento óptimo de su capacidad instalada. Se buscará una integración en subsectores por ramas productivas para evitar dispersión, lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y congruencia en las decisiones.

Para el logro de una mayor eficiencia en la operación de las empresas públicas, se incrementará la productividad gerencial y la de los trabajadores y se perseguirá el uso más racional de sus recursos físicos y financieros. Para ello, se contemplará la canalización prioritaria del gasto de capital, la modernización de los procesos de trabajo, la racionalización del empleo y de los procesos directivos y de operación, la optimización en el uso de insumos y partes, la mejora en los sistemas de mantenimiento y conservación, la supresión del producto y procesos de producción obsoletos económica y socialmente, la racionalización

zación de inventarios y optimización del capital de trabajo.

La política de modernización de la empresa pública se ajustará a las dos líneas de acción de la estrategia. En especial, en lo relativo a la reordenación económica, se racionalizará el uso de divisas a través de su estricta presupuestación, buscando reducir al mínimo las necesidades de recursos externos y recurriendo de manera estrictamente complementaria al endeudamiento.

En cuanto al cambio estructural, la empresa pública dará prioridad a la superación de las necesidades en sectores de alta importancia social, tales como el transporte, la comercialización y el abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda.

La reordenación de las empresas públicas requerirá un significativo esfuerzo en materia jurídica, a fin de normar los aspectos de su organización y funcionamiento, que no estén suficientemente contemplados en la legislación vigente, dando respuesta, en el marco del derecho, a las transformaciones recientes que ha tenido la empresa pública en nuestro país.

5. Regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso

Se llevará a cabo una mejor asignación de los subsidios, canalizando su destino en forma selectiva a las áreas prioritarias y evitando el crecimiento indiscriminado de los mismos. Los subsidios deberán ser transparentes, explícitos, selectivos y temporales. Se mantendrán aquellos que beneficien a los grupos de menores ingresos o bien que resulten indispensables para mantener actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

6. Apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas

La empresa pública participará en la descentralización de la vida nacional. Sus decisiones de inversión y operación habrán de considerar explícitamente los objetivos del desarrollo regional establecidos en el plan y los efectos ecológicos y sociales que produce la localización de ciertas actividades productivas.

Los proyectos de las empresas públicas que tengan un impacto regional, deberán vincularse a los programas de desarrollo de los estados, a fin de no fomentar economías de enclave en las regiones donde se instalen, sometiendo al conocimiento previo de los gobiernos estatales y municipales, los proyectos a realizar, en un marco de respeto a los tres niveles de gobierno.

La atención hacia los grupos económicamente débiles, se impulsará mediante el establecimiento de programas sociales en las empresas públicas, con repercusión en zonas deprimidas, orientando la canalización de recursos en función inversa a los niveles de bienestar locales y en apoyo a las economías regionales donde tienen mayor influencia geográfica.

El proceso de descentralización territorial se llevará a cabo de una manera gradual, calendarizada, participativa y obligatoria, impulsando su expansión futura fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México y de otros grandes centros urbanos.

7. Contribuir al sano financiamiento del desarrollo

La estrategia de la empresa pública descansará fundamentalmente en su reestructuración financiera y administrativa, y en la eficaz vinculación de sus decisiones con la política económica y social general. Con este propósito se formularán programas de reestructuración financiera que consideren, entre sus líneas básicas, los ajustes a los precios y tarifas, la racionalización de subsidios, el uso de divisas, la reestructuración de la deuda interna y externa y las aportaciones de capital. Los recursos provenientes del crédito serán utilizados en forma complementaria a las fuentes pro-

pías de ingreso y se capitalizarán las empresas en función a las disponibilidades financieras y prioridades del desarrollo.

Los ajustes a los precios y tarifas se harán en forma selectiva y flexible, adecuándolos conforme a la evolución de la estructura de costos y las decisiones de política económica. Los ingresos provenientes de bienes comerciables internacionalmente se modificarán de acuerdo con las variaciones en su precio internacional y el tipo de cambio.

Con el propósito de fortalecer el presupuesto de divisas, se propiciará el incremento de las exportaciones a partir de una visión estratégica que busque establecer vínculos comerciales duraderos con el exterior, formalizando convenios a largo plazo que aprovechen las ventajas geográficas y económicas del país, y las derivadas de las inversiones y estímulos públicos.

La sustitución de importaciones mediante la utilización prioritaria de insumos, partes y tecnologías nacionales, tendrá que impulsarse en las diversas etapas de los procesos productivos, a través del estímulo a su generación. Se orientarán bolsas de subcontratación de partes e insumos nacionales, incorporando procesos de adaptación, recuperación y reuso de partes importadas y escasas.

Por otra parte, tendrán que reducirse las importaciones de las empresas públicas a los márgenes estrictamente indispensables, aprovechando su poder de compra como instrumento para la apertura de nuevos mercados en el exterior.

Respecto a la deuda interna y externa de las empresas públicas, se continuará con la renegociación de los pasivos, buscando mayores períodos de gracia en los pagos de capital y mejores plazos y condiciones de los créditos, en estrecha coordinación con las autoridades financieras nacionales.

8. Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración

En el marco de la modernización administrativa, la reordenación de las empresas públicas tiende a conciliar su autonomía y responsabilidad operativa, administrativa y financiera, con las facultades en materia de coordinación de los distintos niveles de autoridad de la administración pública centralizada.

Por tanto, las empresas públicas se sujetarán a un esquema claro de relaciones que definan mecanismos de conducción, coordinación y comunicación, para evitar duplicidades y darles una mayor coherencia operativa y directiva.

Para llevar a cabo adecuadamente las tareas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control en las empresas del Estado, éstas se ajustarán a normas generales y específicas que determinen los ámbitos y alcances de participación de los distintos niveles de la administración pública, de las propias empresas públicas, de las dependencias coordinadoras de sector y de las dependencias globalizadoras.

En esta forma se buscará el desarrollo de la autonomía y capacidad decisoria y operativa de las entidades, mediante el fortalecimiento de sus órganos de gobierno y de dirección. Se propiciará también la adopción de un papel más activo de las instancias de coordinación sectorial, para fortalecer su autoridad y capacidad administrativa y de coordinación.

Las empresas públicas tendrán que responder a los principios de probidad y transparencia en el manejo de los recursos que la sociedad les ha encomendado para su administración, y apoyar la consecución de los objetivos nacionales.