

EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

*Jorge Tamayo **

Las empresas públicas mexicanas han estado en el centro de debate sobre el futuro del país. Frecuentemente se ha discutido su papel en el desarrollo económico nacional, o bien la manera como siguiendo una política de promoción de la inversión subsidiaron a productores y consumidores. También se ha puesto en cuestión su pertinencia en la producción de cierto tipo de bienes y, por supuesto, se ha resaltado su importancia en la defensa de la soberanía nacional.

1. SITUACION ACTUAL DE LA EMPRESA PUBLICA

En todos los debates, es clara la importancia del sector paraestatal en el

pasado, en el presente y en las perspectivas de crecimiento de la economía mexicana. Para comentar la relevancia de la publicación del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, permítasenos empezar por recordar muy brevemente los cambios que ha experimentado recientemente el sector paraestatal, para cotejarlos con el nuevo marco jurídico que existe, lo que nos permitirá examinar la capacidad de nuestras empresas públicas para responder al reto de la modernización nacional.

El sector paraestatal sufrió importantes cambios en el curso de los siete años anteriores. Esto ocurrió luego de un análisis serio sobre las entidades paraestatales a la luz de un entorno económico francamente desfavorable; el resultado de este análisis condujo al desarrollo de una serie de acciones enmarcadas en

* Director General de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.

tres áreas fundamentales: reducción del tamaño del sector paraestatal, fortalecimiento de entidades estratégicas y prioritarias y formulación y promulgación de una nueva estructura jurídica.

Sin duda, el área que mayor polémica causó fue la racionalización del sector paraestatal. Al discutir este proceso, a menudo se olvida que la racionalización significó el inicio de procesos de desincorporación que pueden agruparse en cinco tipos claramente diferenciados; liquidaciones; extinciones, fusiones, transferencias y ventas.

De 775 procesos de desincorporación iniciados en el periodo 1983-1989,* 422 fueron liquidaciones y extinciones. Los procesos de fusión y transferencia significaron, por su parte 115 desincorporaciones.

El último proceso llevado a cabo es el de la venta. En este caso se trata de un replanteamiento del papel del Estado en las actividades económicas. A diferencia de los procesos anteriores, que perfectamente pueden asimilarse a una reestructuración y reorganización del sector paraestatal, en el caso de las ventas se trata de una retirada estatal, en la que se ceden espacios a los sectores social y privado. La desincorporación específicamente en estos procesos de venta constituye un proceso de privatización similar al que se ha venido llevando a cabo en Gran Bretaña, Francia, España, Austria, Argentina, Chile, Brasil, etcétera.

* A estos 775 procesos de desincorporación deben sumarse 56 casos que dejaron de ser considerados como entidades paraestatales por ser de participación estatal minoritaria; de esta manera el total de procesos suma 831.

Puede entonces, señalarse que sólo 237 casos, es decir el 30 por ciento de los procesos de desincorporación son privatizaciones; el resto han sido ajustes que han implicado una racionalización de la intervención estatal.

La contraparte de esta política de reducción de la presencia estatal fueron los procesos de saneamiento financiero que se planteó llevar a cabo con las entidades estratégicas y prioritarias que lo requieran, para fortalecerlas y capacitarlas para cumplir mejor con sus funciones. Planteado inicialmente como un amplio programa, en la práctica sólo pudo concretarse en unas cuantas.

Fueron 12 las entidades con las que se celebraron convenios de rehabilitación financiera y cambio estructural en los que el gobierno federal asumía parte de los pasivos a cambio de compromisos en materia de producción, productividad, eficiencia, desarrollo tecnológico, etcétera. Las entidades involucradas fueron: Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Siderúrgica Mexicana, Conasupo, Imevisión, Alimentos Balanceados Mexicanos, Productos Pesqueros Mexicanos, Fábricas de Papel Tuxtepec, Mexicana de Papel Periódico, Turboreactores de México, Macocozac y Fertimex.

Pese a que por las restricciones presupuestales sólo fue posible celebrar 12 convenios mencionados, éstos han sido de enorme importancia. Indican el propósito gubernamental de fortalecer a las entidades consideradas estratégicas y prioritarias, aceptando implícitamente que su situación financiera no es factible explicarla solamente como resultado de ineficiencias o mala administración, sino que en lo fundamental

es el resultado de una política de precios rezagados de los productos y servicios que durante mucho tiempo llevaron a cabo las empresas estatales, así como una capitalización inicial insuficiente.

En los convenios de rehabilitación financiera se reconoce ésto, pero se da un paso adelante, al comprometer a las entidades sujetas a convenio a una serie de metas de operación, financieras y administrativas, que se revisan en su cumplimiento trimestral o semestralmente por el órgano de gobierno, para de allí ser analizado y evaluado por la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Por supuesto, el camino por andar es aún largo, muchas entidades estratégicas y prioritarias, por razones presupuestales, no pudieron ser rehabilitadas financieramente, lo que no ha sido impedimento para desarrollar a su interior cambios estructurales. Esperan la rehabilitación para poder cumplir mejor con las funciones que tienen encomendadas; el gobierno federal, como dueño de las empresas públicas, debe cumplir con su responsabilidad capitalizándolas y financiando sanamente su expansión.

2. LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Otro cambio de gran relevancia fue la promulgación en mayo de 1986 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Con ello se formalizó un marco jurídico para las entidades en el que se crearon las condiciones para alcanzar objetivos de eficiencia y productividad a partir de concederles mayor auto-

mía de gestión. La Ley establece una regulación más sencilla y clara para las relaciones entre el sector central y el sector paraestatal, combinando la necesidad de control con la autonomía de gestión.

Esto se logra al conjuntar en el órgano de gobierno, la representación de las secretarías globalizadoras (Hacienda, Programación y Presupuesto y Contraloría), con las secretarías de Estado que coordinan al sector específico en el que se inscribe la entidad. La Ley confiere al órgano de gobierno capacidad de decisión, sobre los asuntos estratégicos en el funcionamiento de las entidades, haciendo a las dependencias representadas corresponsables de las decisiones, con lo que se intenta evitar que las responsabilidades se diluyan al tiempo que se obtiene el apoyo inmediato a los acuerdos tomados.

3. MODERNIZACION DE LA GESTION EMPRESARIAL

Las empresas públicas que conforman el actual sector paraestatal, que configuran un universo de alrededor de 360 entidades, enfrentan un entorno que ha cambiado enormemente y que las coloca en la necesidad de mejorar sensiblemente su gestión.

Además de los cambios señalados, ocurrió otro de singular importancia para toda la economía: la apertura externa. Luego de varios años de discutir, a mediados del sexenio pasado, México ingresó al GATT y con ello se dio inicio formal y generalizado a un proceso de sustitución de los controles cuantitativos a la importación por un régimen arancelario. En estos momentos, salvo

excepciones particulares, es posible decir que el grueso de nuestras importaciones está en un régimen arancelario y frecuentemente con una tasa francamente reducida.

De esta manera, la industria nacional, y con ella la industria estatal, se enfrenta a un mercado en el que tiene que competir con productos y frecuentemente también con servicios realizados en el extranjero; naturalmente, para poder permanecer en el mercado es necesario competir con calidad, precio y oportunidad en la entrega, ello obliga a realizar un esfuerzo serio para mejorar la gestión de las empresas nacionales, tanto las públicas como las privadas. Para las primeras el reto tiene también otro factor a considerar ya que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que las entidades paraestatales que en el sexenio pasado fueron consideradas prioritarias, y por ello no fueron desincorporadas, tienen que mantener esa calidad, porque en caso contrario serán desincorporadas.

El desafío es claro y contundente. Enfrentarlo positivamente requiere que la relación entre el sector central y el paraestatal permita avanzar, dando una real autonomía de gestión a las entidades.

4. EL REGLAMENTO Y LA EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

En este marco de requerimientos, la aparición del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales constituye un hecho de gran trascendencia al reforzar a los órganos de go-

bierno en su papel de conductor estratégico de las entidades. Al precisar la composición de estos órganos, enfatizando en el nivel jerárquico requerido para ser miembro, se ataca un problema fundamental: el que todas las dependencias involucradas en el funcionamiento de una entidad, se hagan corresponsables de su conducción, asegurando que las decisiones tomadas sean adecuadas ya que "todos los miembros de este órgano de gobierno deberán emitir su voto sobre los asuntos que se desahoguen en las sesiones respectivas".

En este sentido y con toda claridad, el Reglamento viene a convertirse en un oportuno refuerzo a la autonomía de gestión de nuestras entidades y, con ello, coloca a sus directivos frente al objetivo ineludible de mejorar la eficiencia y productividad de las entidades a su cargo.

Se trata, en definitiva, del reto más importante que hoy tenemos que atacar. Por mucho tiempo, el funcionamiento de nuestras entidades estuvo sujeto a una verdadera maraña de regulaciones y restricciones, que frecuentemente resultaban contrapuestas entre sí; ésto, por supuesto, dificultaba su desempeño.

Hoy, contamos con una Ley que consagra la autonomía de gestión y reduce significativamente la intrincada red de normas y procedimientos, que se refuerza con la aparición de este Reglamento, que avanza en la precisión del sentido y propósitos de la autonomía de gestión.

En este mismo sentido, merece destacarse el reforzamiento de los convenios de rehabilitación financiera, bajo la figura que el Reglamento plantea de con-

venios de desempeño. Se trata de convenios de desempeño. Se trata de compromisos entre el gobierno federal y las entidades en relación a metas y objetivos acordes con los programas institucionales correspondientes. Se renueva pues el propósito gubernamental de contribuir al mejoramiento de la gestión de las entidades paraestatales.

Además de esto, el Reglamento introduce en su artículo 31 un elemento de trascendencia, al diferenciar a las entidades paraestatales en entidades de servicio institucional, aquellas que cumplen una clara función social a través de la prestación de servicios públicos, y en empresas públicas, las productoras de bienes y servicios en general, se propone la separación que necesariamente existe y que para fines de evaluación de la gestión era indispensable.

A partir de ahora, las empresas públicas serán evaluadas con base en criterios de rentabilidad financiera, lo que otra vez las coloca en la necesidad de ser eficientes y de tener niveles de productividad compatibles con las que prevalecen en el mercado. Será su desempeño económico el que será evaluado y naturalmente, sus funcionarios deberán responder por sus resultados.

En el caso de las entidades de servicio institucional tendrán que ser evaluadas a partir de criterios diferentes, acordes a las actividades que llevan a cabo, las que frecuentemente no podrán ser rentables, lo que no significa que no sean eficientes. También estas entidades deberán mejorar su desempeño, pero éste no se medirá sólo con base en razones de carácter financiero.

Por lo anterior, si las entidades paraestatales productivas son evaluadas

por los resultados obtenidos, es indiscutible que quien haga, supervise o analice esta evaluación, lo deberá hacer con un propósito doble: por un lado, vigilar el buen uso de los recursos de la nación y, por otro lado, otorgar un reconocimiento a aquellas entidades que hayan cumplido con su cometido.

Se trataría de apremiar al personal de las entidades, desarrollando una política de estímulos, que genere un espíritu de cuerpo entre trabajadores, empleados y directivos de las entidades, haciendo explícita su estrecha relación y dependencia en la búsqueda y consecución de la rentabilidad.

De esta manera, y en términos positivos, se empezaría a atacar un problema que en los últimos tiempos ha hecho crisis: las relaciones laborales en las entidades paraestatales, ya que en prácticamente todos los contratos colectivos entre los diversos sindicatos y las entidades paraestatales hay una serie de cláusulas candado, que hacen muy difícil que la dirección de la entidad pueda realmente actuar para elevar la productividad y eficiencia.

El propósito fundamental de esta revisión de la situación contractual en materia laboral, se basa en la convicción de que, en el más estricto respeto a los derechos de los trabajadores, sólo es posible mejorar el nivel de vida de obreros y empleados e, incluso, incrementar el empleo, a partir de un aumento sustancial de la eficiencia y la productividad de nuestras entidades.

Este tipo de relación laboral viciado no puede sostenerse en una situación altamente competitiva, como la que viven hoy nuestras empresas públicas.

En un ambiente claro, debe concertarse con los sindicatos un nuevo marco contractual que le de mayor flexibilidad a la administración, para responder a los retos: de productividad y eficiencia que deben enfrentar.

Es necesario señalar que también la administración tiene que reconocer que, en no pocas ocasiones, quienes realmente conocen las empresas son los trabajadores. Ellos tienen la permanencia que no existe entre los funcionarios públicos; por ello, la renovación de las relaciones laborales debe ser concertando, escuchando y llevando a la práctica las proposiciones conducentes de los trabajadores.

En suma, las entidades paraestatales requieren que su dueño, el gobierno federal, en los casos necesarios, cuente con una capitalización que le permita

sanear sus finanzas; requieren también establecer nuevas relaciones laborales, en las que haya un énfasis claro en la mejora de la eficiencia y productividad. Esto tendrá que darse en el marco de una autonomía de gestión que les permita a las entidades dar su mejor esfuerzo para modernizarse, lo que tendrá que evaluarse a partir de los resultados obtenidos.

Sólo me resta plantear una idea final: este Reglamento confirma la preocupación del gobierno de la república para dotar a las entidades paraestatales de un marco jurídico apropiado para el desarrollo de sus actividades. Corresponde a las entidades dar una respuesta productiva a este esfuerzo y con ello lograr que nuestras empresas sean capaces de responder al reto de la modernización. Estoy seguro que sabremos responder y ello será en beneficio del país.