



LAS EMPRESAS PUBLICAS PARAMUNICIPALES

PABLO ESTÉVEZ KUBLI

SUMARIO. Resumen e Introducción. I. Fundamentación jurídica para la creación de empresas públicas municipales. II. Organizando a la empresa municipal: nacionalidad; confianza, sutileza e intimidad; valores. III. Caso concreto, agroindustrias municipales: conclusiones; recomendaciones; notas; bibliografía.

RESUMEN E INTRODUCCION

La generación de empresas paramunicipales es algo novedoso en México. En este sexenio se podrán organizar empresas de esta índole gracias al fortalecimiento del Municipio Libre. El Gobierno Federal a través de reformas constitucionales y acciones de carácter político, está provocando que los ayuntamientos en México puedan conducirse libremente. El Municipio tendrá ingresos suficientes vía impuestos y otros rubros para otorgar servicios públicos a sus habitantes y poder allegarse diferentes recursos para la creación de empresas públicas paramunicipales.

En tal virtud una introducción acerca de empresas públicas municipales sería demasiado corta ya que hasta ahora no ha existido una política dirigida hacia ese rubro, sólo encontramos casos aislados en diferentes ayuntamientos en México. Las pocas empresas municipales en la actualidad reflejan que es factible la creación de las citadas empresas, lo que sí debemos señalar en forma detallada ha de ser la experiencia en la industria paraestatal de nuestro país. La experiencia acumulada en el sector deberá ayudar a vislumbrar nuevos caminos y toma de acciones para las empresas municipales, no hay duda que la analogía es real en este caso de empresas paraestatales.

El no incurrir en errores de carácter administrativo y organizacional sería lo más saludable para nuestros municipios que cuentan con recursos reducidos, ya que en el sector se encuentran diversos problemas tales como proyectos sin factibilidad, ineficiencia, gigantismo, corrupción y deficiencias de carácter administrativo. La industria pública de carácter federal se establece constantemente en los Estados sin ningún objetivo definido para la satisfac-

ción de necesidades de los habitantes en los municipios, éstas llegan a diferentes comunidades sin tener arraigo en la población y se observa la separación ideológica y política entre empresas y municipios, ya que llegan a implantar sistemas y a generar nuevos caciques en las pequeñas comunidades.

La empresa pública en México no lleva a cabo una derrama real de ingresos sobre la comunidad, en cambio utilizan servicios públicos y su abastecimiento de recursos materiales y humanos es mínimo, siendo que refleja ante la comunidad una esperanza económica que en la mayoría de los casos no se forja para beneficio de la comunidad. La industria de capital intensivo en poblaciones pequeñas, tiene que traer personal técnico de otro lado, a veces de países industrializados, ya que no se puede encontrar el personal requerido en el municipio, y es aquí donde existe la disyuntiva de seguir creando empresas paraestatales sin ninguna vinculación con el lugar de su establecimiento o empezar a crear en los municipios empresas que realmente vengán a generar empleo en esa comunidad y cubran las necesidades de aquéllos.

México siendo un país centralista en su conceptualización práctica y de recursos limitados, el plantear un cambio de esta naturaleza es difícil y se podrá vislumbrar como una política regionalista, sin querer ver todo el contexto económico y político del país. El hablar y escribir sobre el fortalecimiento económico del municipio es algo sin parangón hasta ahora, la historia del país, sin embargo, nos enseña que existe un centralismo marcado en la conducción del país y que nuestros gobernantes, no soltarán las riendas políticas y económicas hacia el interior fácilmente, ya que significaría perder poder político en las regiones.

Si continuamos en nuestro país con el sistema centralista, será imposible conducir en lo político y económico a un país de 130 millones de habitantes para el año 2000, a través de nuestro sistema, lo cual causaría el caos político más grande que pudiera existir en país alguno. La única solución viable es el fortalecimiento al municipio libre, esto se conceptualiza por una necesidad de carácter político-administrativo para seguir controlando políticamente a la provincia. El municipio se fortaleció al crecer la población, al existir grandes distancias entre centros de desarrollo, a la falta de comunicación y una aceptación de diferencia regional y costumbres diferentes en el país; siendo estos elementos las fuerzas que impulsan al Gobierno Federal a tomar acciones. Existe otro tipo de fuerzas que detienen el cambio de nuestra situación, municipal, intereses políticos, económicos y de control. En la actualidad las fuerzas de empuje son de mayor intensidad para lograr un cambio sustancial en nuestra política hacia el interior de la República.

Creo que es conveniente comentar algunas ideas, que pueden dar una base sólida a empresas paramunicipales, como el desarrollo de políticas internas, hibridad en el sistema, subsidios, relaciones entre empresas del sector paraestatal y sobre todo los puntos sociales y económicos que entredicen la rentabilidad de la empresa pública en México.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, nos da ciertos lineamientos a seguir, para alcanzar los objetivos de implantación de empresas paramunicipales, será necesario atender los problemas de operación del sector paraestatal y principalmente los aspectos del 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.

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, adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración y modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su estructuración de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.

La mayoría de las empresas públicas, al ser creadas "materializaron una idea gestada y desarrollada en el seno del propio Estado; otras, empero, fueron recibidas en el ámbito estatal procedente de la esfera privada, donde nacieron, pero donde su estabilidad y posibilidades de sobrevivencia peligraban".¹ Es así como en 1982 el Estado Mexicano, por conducto de sus 780 empresas, controlaba la totalidad de generación de energía eléctrica para consumo público, la producción total de hidrocarburos, de productos petroquímicos básicos y de fertilizantes; controlaba 65% de la capacidad instalada de la producción nacional de acero; manejaba el transporte ferroviario; producía 99% de autobuses de pasajeros y pronto llegaría, según se lo proponía, a 30% del transporte de carga; regulaba la comercialización de productos agrícolas básicos, elaboraba bienes de consumo popular, atendía las necesidades de seguridad social de la mayoría.

Políticas Internas en el sector paraestatal, se refieren a eficiencia y evaluación, el concepto de eficiencia para una empresa pública es a su vez más amplio y complejo. De esta manera una empresa pública será eficiente en la medida en que logre alcanzar los objetivos de política económica y social que le corresponden con el menor sacrificio de recursos no para la empresa, sino para el país en su conjunto. Siendo los criterios de evaluación que se adoptan para medir la eficiencia de la empresa pública, no tiene por qué coincidir con las que se adoptan frecuentemente a las empresas privadas, es decir, su eficiencia y evaluación debe corresponder a un modelo de beneficio-costos social establecido por la comunidad y no necesariamente por el mercado. Además de que la empresa pública se basa en lo que sería el sistema de precios sociales, ésta debe tomar en cuenta para su evaluación los efectos directos e indirectos que su actividad provoca sobre otras entidades económicas.

¹ Véase, la Crisis, La Reforma Económica, del Periódico *Excelsior*, Octubre 20, 1983, por Raúl Olmedo.

Nuestro sistema híbrido versa sobre la actuación del Estado mexicano la cual se realiza en el marco de una economía de mercado, vale decir, integrada por empresas privadas que ejercen una acción específica de lucro frente a la actuación de las paraestatales a la que operativamente se les tiene asignada la función global de promover el desarrollo nacional que aquéllas no promueven y de asumir los riesgos que aquéllas no asumen.

Es explicable, entonces que al considerar el doble carácter o la doble función de las empresas públicas salte a la vista el problema fundamental, cuál debe ser la orientación y destino que se les da a los beneficios y a los excedentes de explotación generados, así como el aumento de la productividad, mediante la mejor estructuración de los procesos productivos y cómo debe ser el seguimiento de los proyectos y acciones para definir objetivos y metas específicas de cada empresa u organismo, con el objeto de posibilitar la evaluación de su desempeño y resultados.

Por otro lado, existe una fuerte confusión y desorden financiero en las empresas públicas, ha sido la de las cuentas dudosas al no liquidar sus deudas con procedimientos y plazos normales, por consiguiente dificultan el control presupuestal y ocultan el verdadero capital de trabajo con que debe operar cada empresa, una vez atendidos los criterios relativos a capitalización, precios, tarifas y subsidios, no existe razón que justifique una operación ineficiente en el empleo de los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, y convendría adoptar el principio de que las empresas paraestatales deben ser ejemplo de eficiencia y marcar pautas de productividad, de agresividad y de audacia en su desarrollo, al resto de la economía, teniendo en cuenta que obtener ganancias en las empresas públicas no riñe con la utilidad social, para la cual fueron creadas.

Existen factores que ponen en duda la rentabilidad de la empresa pública como:

La no siempre bien justificada existencia de empresas que se mantienen gracias al apoyo de la Federación.

La insana competitividad con empresas privadas en operación dentro de la misma rama.

La no siempre adecuada localización geográfica y a veces hasta la sobrestimación de los recursos y la sobreevaluación artificiosa de sus costos, y a una grave falta de integración según las líneas de producción y la complementariedad de objetivos y funciones.

En tal virtud la precariedad y distorsión financieras que existen en las empresas paraestatales impiden su desarrollo, deforman la asignación nacional de recursos, generan déficit fiscales e inflación y proporcionan la corrupción, por ello se dice que cuando el saneamiento de las empresas públicas no sea factible, después de esfuerzos razonables por conseguirlo, debe procederse a su liquidación o en todo caso sustituirlas por otras más sanas; otra solución sería que las empresas acudieran al mercado abierto de valores, lo cual ejercería presión adicional para la eficiencia.

Por último, debemos precisar que el gobierno es el que ha deformado las finanzas de las empresas de participación gubernamental mediante dos ca-

minos: imponiendo limitaciones en sus tarifas y no aportando los recursos de capital de riesgo, fresco en los momentos de creación o expansión, en tal circunstancia las empresas no deben incurrir en elevaciones de precios a fin de compensar deficiencias de capitalización ni por esta misma vía restituir la falta de eficiencia de operación, ni tampoco en los casos de empresas que disfrutaran de una posición monopólica en el mercado. Optimizar en favor del consumidor y por lo que se refiere a subsidios, estos deben operar con una finalidad específica y por tiempo determinado, y deberán contabilizarse de la misma manera y no en forma genérica, a fin de facilitar el análisis de la eficiencia de las empresas en cuestión, sería saludable que los subsidios o apoyos financieros estatales fueran siempre de origen y de financiamiento fiscal y no con cargo a los resultados de operación de las empresas, a fin de lograr su transparencia y que su uso sea plenamente reclamable por el congreso de la unión.

FUNDAMENTACION JURIDICA PARA LA CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS PARAMUNICIPALES

Siendo el Derecho Administrativo Municipal una nueva rama del Derecho en México, no se ha dado una doctrina definida y por consiguiente no se han determinado las fuentes formales, materiales e históricas que lo rigen. El fundamentar jurídicamente la actuación del municipio dentro de su esfera de funciones y facultades sólo lo podrá dar el Derecho Administrativo municipal y por el otro lado la Administración Pública para el ejercicio definido del municipio en su esfera administrativa.

El Derecho Municipal, tiene que estar vinculado y debe sostener doctrinalmente a la administración pública municipal, ya que conlleva a racionalizar y establecer el sistema administrativo ideal para lograr el objetivo que marca nuestra constitución. El fortalecimiento del municipio libre se debe a la Administración Pública ya que es fuente material del Derecho Administrativo Municipal y por consiguiente la vinculación que debemos determinar entre municipio y sociedad se dará a través de los lineamientos constitucionales y de la Administración Pública.

Las políticas municipales para el fortalecimiento económico y financiero deben tener un ingrediente jurídico, o sea el fundamento legal que le da al municipio para implantar una serie de políticas internas hacia el fortalecimiento de la economía municipal. En tal circunstancia será necesario determinar el fundamento legal que daría cabida a una política que conlleve a la creación de empresas públicas paramunicipales como fuente de riqueza y fortalecimiento económico.

El artículo 115 constitucional es el elemento esencial y fundamento jurídico para la creación de diversas políticas económicas para el fortalecimiento financiero del municipio. Por otro lado, la inclusión de este artículo a las constitucionales estatales, que delinearán las legislaturas locales determinarán las políticas económicas y administrativas que podrá llevar a cabo el municipio libre para su fortalecimiento interno y asimismo se legislarán

leyes, reglamentos como modificaciones a ordenamientos vigentes, todo ello para crear un sistema jurídico ordenado, en cada uno de los estados de la República Mexicana.

El artículo 115 constitucional contiene el fundamento legal y político para la creación de empresas públicas por parte del municipio. En la fracción II del artículo en comento, establece que "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley", en tal virtud el municipio libre tiene su propia personalidad jurídica y en este caso que nos ocupa podrá ser accionista de la empresa, podrá suscribir contratos, emitir títulos de crédito y demás elementos de carácter mercantil que cualquier persona física o moral con capacidad legal dentro de nuestro derecho tiene, y así la Constitución le da personalidad jurídica para todo acto que verse en la creación de empresas paramunicipales.

Por el otro lado, el municipio libre "manejará su patrimonio conforme a la ley" —en este punto de comento es necesario poder saber con qué leyes el municipio podrá manejar su patrimonio, pero no obstante con la simple lectura de esa facultad al determinar que puede en todo momento manejar su patrimonio, en ese caso ingresos que por servicios públicos que determina la fracción III del artículo citado podrá libremente manejarlos y así también otros servicios públicos que determinen las legislaturas locales.

La fracción IV del artículo 115 constitucional otorga al municipio, la administración libre de su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en tal circunstancia se me ocurre que el municipio libre en un momento dado pueda dar inmuebles en garantía para obtener créditos y ser éstos aplicados a crear empresas públicas, veo que el municipio libre le dan facultades mercantiles de todo género a través de sus leyes que lo reglamentarán; por otro lado, ¿quién será el aval del municipio?, para generar empresas públicas, solamente podrá ser el Estado o la Federación, en la práctica se resolverán estos problemas de carácter jurídico.

En el inciso b) de la fracción IV, se establece que el municipio libre obtendrá "participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados", esto significa que podrán asignarse partidas del presupuesto de egresos de la Federación o del Estado a favor del municipio para la creación de empresas públicas.

En el tercer párrafo del inciso c) del artículo en comento, se establece que "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles", por consiguiente en el presupuesto de egresos del municipio deberá contener diversas partidas para la creación de empresas municipales. En conclusión se determina que los municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que

los convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

A su vez la empresa pública municipal, podrá vigorizar económica y financieramente al municipio, no obstante lo establecido en el artículo 115 constitucional en lo que se refiere a que tendrán como ingreso los municipios el monto del impuesto predial como ingreso. Es deseable que puedan generar otro tipo de actividades para obtener ingresos y fortalecer al municipio y dar entrada a una mayor generación de trabajo para los habitantes de los ayuntamientos, que se verían beneficiados al obtener un trabajo limpio y remunerado.

Ingresos adicionales que pudiera generar la propia ley de ingresos del municipio como otros rubros que se pudiesen compartir con el Estado, serían invertidos en empresas que generarían trabajo bien remunerado, por otro lado, es indispensable crear una conciencia del pago de servicios por parte de los habitantes del ayuntamiento, poder crear empresas paramunicipales, de recolección de basura, transporte, comercialización de la canasta básica de alimentos, agroindustrias o para impartir capacitación y adiestramiento. No vemos simplemente a los municipios generando, asociaciones o sociedades civiles y cooperativas que no tienen un carácter lucrativo, sino empresas que satisfagan necesidades de la comunidad altamente rentables.

El límite y alcance que pueda generar la empresa paramunicipal dependerá de la relación filosófica y jurídica que el municipio se dé en la creación de empresas propias, ya que la condición básica es devolver a la comunidad su capacidad de decidir sobre su destino que le permita organizarse y participar en las cuestiones que le atañen directamente. Es decir, deben crearse las condiciones que permitan transformar al municipio en una especie de continuación del hogar de sus habitantes, y así también es necesario impulsar el desarrollo de nuevas formas organizativas municipales, regionales, paralelas a la sectorial, que nivele las fuerzas entre las zonas metropolitanas y las regiones rurales.

Por último diríamos que, los comités de vecinos son quizá la forma más adecuada para organizar al municipio. Por medio de esta forma organizativa pueden crearse las condiciones para eliminar la separación entre el "hombre político" y "hombre común", que trata la participación de todos los ciudadanos en las labores de su comunidad.

ORGANIZANDO A LA EMPRESA MUNICIPAL

Este trabajo no pretende ser un recetario de cocina para la empresa pública paramunicipal, la idea de este documento es primeramente centrar, valga la expresión a la empresa, haciendo las siguientes preguntas: ¿Qué ha realizado en los últimos años?, ¿dónde se encuentra y cuáles son sus perspectivas futuras dentro de nuestra economía?, toda vez que la empresa pública debe de ir más allá de sistemas de tipo organizacional, formularios, sistemas y organigramas.

El propósito esencial estriba en generar políticas internas en las empresas públicas. El porqué la necesidad de políticas internas antes de sistemas convencionales de organización, financieros o de contabilidad, ya que al crear políticas internas consistentes en la empresa genera toda una reacción de actitudes de los integrantes de la misma.

La política gubernamental que se esparce en nuestro medio, manifiesta constantemente las razones o los porqués de la empresa pública, en nuestra economía, por razones de prioridades, empleo, riesgos que no toman los particulares, etc., este razonamiento es una fórmula inexacta en nuestro sistema, el convencer de las necesidades y verdades de la empresa pública, es siempre desconcertante. Sin embargo, qué poco se ha escrito sobre su Constitución, sistema interno, compatibilidad de políticas económicas nacionales e internacionales, y sobre todo, cómo poder organizar a una empresa pública paramunicipal.

El desarrollo interno dentro de la empresa pública paramunicipal a la privada son diametralmente opuestas, existen diferentes necesidades, mercados y finalidades a cubrir como los servicios públicos que pudiesen llevar a cabo siendo que la empresa pública en general es constantemente golpeada por el sistema, ya sean leyes, decretos y controles que vienen a sujetar su estructura.

El cambio hacia un objetivo definido debe generarse y concebirse dentro del mismo sistema, o sea, dentro de la empresa pública, el cambio debe realizarse del núcleo hacia la periferia, y deberá ser un elemento de cambio hacia afuera, generando la transformación de la sociedad, por más controles externos, llámese de control, leyes, decretos, políticas en planes de desarrollo, o económicos, que el sistema quiera determinar a la empresa pública, no podrán fructificar fácilmente.

La empresa pública paramunicipal debe combinar los elementos externos, llámense controles, leyes, decretos que tengan a bien verificar su desarrollo y actuación, con el sistema interno de producción, eficiencia, productividad y agresividad en el mercado sea interno o externo. Esto viene a colación de que subsidios, excepciones o beneficios fiscales se irán derogando, hasta que se encuentren en un mismo nivel de igualdad ante la empresa privada.

Por otro lado la empresa pública tiene que combinar leyes privadas, tales como el derecho civil, mercantil, etc., con todo un subsistema de derecho público que se ha generado para un control entre comillas de estas empresas, el sector se encuentra dentro de un sistema híbrido que no puede definirse hacia qué lado participar, por tal motivo es necesario que la empresa por sí sola genere sus propias políticas a seguir teniendo en cuenta el primer problema que se describió con anterioridad, la ambivalencia del sistema en que se encuentran.

Las políticas internas a seguir sólo competen única y exclusivamente a un núcleo, o sea a los integrantes de la empresa, sin embargo, éstas deben compaginar con todo el sistema, de ese modo podrán gestar su propia nacionalidad, origen, y deseos a seguir en el futuro, informar claramente al pú-

blico, al pueblo y gobierno cuáles son sus políticas a seguir, sus objetivos, metas, lineamientos, aspiraciones y deseo de cumplimiento con la nación. En tal circunstancia este trabajo será de gran utilidad a cualquier integrante del subsistema de control como de cualquier empresa. Una de las críticas más profundas de este sector el llamado paraestatal, es sin duda, la inexistencia total o parcial de una política empresarial a seguir desde el punto de vista interno, ya que las empresas paraestatales cambian de color conforme a los lineamientos políticos de cada sexenio, su vinculación es hacia el exterior, y sobre todo a los socios mayoritarios, que en la mayoría de los casos es el Gobierno Federal, tratará de hacer notar lo indispensable y las bondades que puede brindar la creación de políticas internas dentro de la empresa paramunicipal.

Asimilar este nuevo concepto, determinará totalmente el desempeño interno de la empresa y podrá ser vinculado con las políticas públicas que van desarrollándose de sexenio a sexenio, por ejemplo en Japón se le determina como la filosofía interna para el entendimiento y determinación de objetivos sistemáticos en sus empresas.

NACIONALIDAD

Podemos manifestar que las empresas transnacionales o multinacionales siempre se les ataca diciendo que no tienen arraigo nacional, sino que su nacionalidad es la utilidad, siendo su movimiento definido en cada país o estado que trascienda la forma de obtener utilidades. Así también podríamos manifestar que las empresas privadas ven tan sólo la relatividad de las mismas para el desarrollo de su actividad y sin embargo, no existe nacionalidad en las mismas, esto quiere decir que las empresas privadas en la mayoría de los casos no se consideran asimismo nacionales, aunque se manifieste su producto hecho en México, aquí veremos un sinnúmero de parámetros para delinear que se entiende por nacionalidad dentro de la empresa paraestatal.

Sin embargo no podemos contradecirnos por lo que significa rentabilidad y nacionalidad, no son conceptos que estén diametralmente divorciados u opuestos, la empresa puede ser rentable y tener en su característica, la nacionalidad, ser nacionales es establecer objetivos acorde a lineamientos económicos y sociales determinados por los subsistemas de control para las empresas públicas. Ser nacionales no significa ineficiencia, corrupción, negligencia, sino transformar dentro del patrón interno de la empresa pública los lineamientos gubernamentales de abastecimientos, desarrollo, empleo, productividad, administración de la tecnología y demás. Y no generar desvíos sociales dentro de las políticas internas de la empresa para desarrollar su función.

La nacionalidad depende de lo que se ha escrito sobre el sistema híbrido en el que se encuentran las empresas públicas y que denota su difícil acoplamiento entre los sistemas, y por ello el determinar la nacionalidad dentro de la empresa pública, es vincular políticas internas con las políticas gubernamentales, una nacionalidad que no tenga relación entre sus políticas inter-

nas con las marcadas por la Federación no podrá darse, y de ahí partir para que se desarrolle una identidad personal sui géneris en la empresa.

La nacionalidad que se pueda crear tendrá sus elementos de filosofía, lineamientos generales, y de ahí se puede establecer que existe nacionalidad. Una analogía que nos lleva a determinar este elemento es sin duda, la dialéctica que se ha generado por décadas en determinar cuando se gesta la nacionalidad mexicana, sin duda, el pueblo mexicano híbrido entre raza española e indígena, se transforma en un ente llamado Mexicano, ¿cuándo el mexicano gesta su nacionalidad? autores diversos manifiestan en la reforma, otros en la revolución, y otros a partir de la segunda guerra mundial, y de ahí comienza el mexicano a sentirse nacional.

La empresa paramunicipal siendo un ente hídrido, entre derecho público y privado, nace un nuevo elemento llamado empresa pública, la cual requiere de nacionalidad, la identidad a un suelo, a tradiciones, lenguaje, y demás sistemas que se generan en el transcurso del tiempo, disipan la nacionalidad, sin embargo, pienso que se puede generar o desarrollar una nacionalidad racional en principio, y gestarse o adecuarse conforme va pasando la prueba de su nacionalidad, que va radicalmente opuesto al supuesto de que debe de llegarse a esa identidad bajo el tiempo.

En la empresa pública al generar sus políticas está dando principio a la nacionalidad de la misma, ya que deberán ser políticas internas, buscando que rumbo o acontecer y dirigir la empresa conforme a sus determinaciones internas, y así conjugar elementos Federales, Estatales y Regionales, confianza, sutileza, intimidad y nacionalidad, elementos esenciales para que una organización sea productiva, tenga utilidades marginales, cumpla con su organización, objetivos, metas y lineamientos. No se pueden concebir estos elementos aisladamente, sería tanto como creer que cada uno de éstos se pueda dar indistintamente en una organización, se tienen que dar los cuatro elementos al mismo tiempo.

El hablar entre integrantes de una empresa pública sobre confianza, se puede pensar en participar activamente en política, sin embargo, en muchas empresas se hacen grupos en relación al líder, se da la confianza pero en el aspecto político y coyuntural, hablar de confianza personal sobre estos elementos no se da y si acaso se da la citada confianza entre los integrantes del grupo en el poder en sui géneris, siempre existirá confianza entre los miembros de grupo, por razones de índole política.

El tener confianza a todos y cada uno de los integrantes de la empresa aumentaría la rentabilidad, ya que "la productividad y la confianza van de la mano",² por consiguiente las compañías deben emplear prácticas administrativas que promuevan la confianza, en el entendimiento de que posibles sacrificios siempre serán recompensados en el futuro, hacerles entender que al final, todos recibirán su justo pago.

² Véase, William Ouchi, *Teoría Z, cómo pueden las empresas hacer frente al desafío Japonés*, Fondo Educativo Interamericano 1982, pág. 13.

El ser sutil en nuestro trato con el personal es muy característico de políticos contemporáneos, pero es una sutileza que va pero no regresa, en tal virtud al no tener cierta intimidad, no se puede ser sutil, para el mexicano es fácil por su idiosincrasia y cultura ser sutil, toda vez que nuestra cultura no es directa, sin embargo, no hemos ejercitado dicha sutileza, tenemos en mente que ser directos deja más en una discusión que otro tipo de interrelación, sutil no significa que se diga lo que se siente, sino saber decirlo.

Los mexicanos nos caracterizamos por siempre decir sí a todo, sin embargo, el que aprende a decir no y lo sabe hacer cuenta con el soporte organizacional y comunitario, por tal motivo, es necesario aprender a ser sutiles. Las relaciones humanas son siempre complejas y volubles. Un supervisor que conozca bien a sus subordinados, puede describir los rasgos de sus diferentes personalidades, decidir quien se acopla bien con quien y organizar, de este modo, equipos de trabajo que funcionen con un máximo de efectividad. Estas sutilezas nunca pueden captarse explícitamente, y cualquier regla burocrática irá en contra de su naturaleza. Si el supervisor se ve obligado, ya sea por una administración burocrática o por un contrato sindical igualmente inflexible, a designar los equipos de trabajo estrictamente con base en la antigüedad, esa sutileza se pierde y la productividad disminuye; por consiguiente "Capacidad para distinguir las sutilezas no son elementos aislados".³

La intimidad dentro de la empresa pública debe ser, el interés por los demás, el apoyo, la generosidad, disciplina; elementos que hacen posible la existencia, se traducen en relaciones más estrechas. Intimidad en el centro de trabajo debe presentarse constantemente, y si creemos que la empresa es parte de nuestra sociedad, sociólogos sostienen que la intimidad es un ingrediente esencial de una sociedad sana.

VALORES

Valores dentro de las empresas públicas, varían de momento a momento, el escribir sobre este tema resulta novedoso para este tipo de sociedades politizadas y sui géneris. Valores humanos juegan un papel sumamente importante y decisivo, ya que son intrínsecos de cada ser humano y otorgan una carga emocional a la organización y fundamentalmente al desempeño de su trabajo.

Valores entendidos por la persona como por el medio ambiente, conllevan al desenvolvimiento de la persona en la organización. Un ejemplo clásico sería sin duda alguna la conceptualización sobre corrupción, como valor entendido por los integrantes de la organización y medio ambiente; tipos de corrupción, cuando se configura, elementos accesorios sumamente indispensables para absorber y entender el citado valor. El obtener dinero fácil, para un individuo puede ser un valor entendido, el cual deberá ejercerse a cada momento en que se presente la ocasión.

³ Véase, William Ouchi, *Teoría Z*, Idem., pág. 16.

La actitud del individuo es el elemento más dinámico en una organización, la actitud positiva del trabajador hacia el medio ambiente desconocido, hacia personas; significa el valor fundamental de las relaciones de trabajo y dentro de la organización. Organizadores, directores y el mismo personal con una actitud positiva conjugan un elemento necesario e indispensable para un éxito constante y ascendente. En este orden de ideas podríamos manifestar que toda persona trae un sinnúmero de valores a la organización los cuales se conjugan con la actitud del trabajador hacia circunstancias y elementos desconocidos. Siendo lo más importante la actitud positiva hacia elementos de la organización.

Dos elementos que deben existir en toda empresa son la actitud positiva, basada siempre en la motivación a los individuos integrantes de la organización y la transformación del sistema de control de valores. No cabe duda que toda empresa tiene y ha desarrollado diversos sistemas de control de valores para sus integrantes, sabemos, de formas de hablar, comunicarse, vestirse, forma de conversación, etc. Individuos con diversos valores, no pueden encajar en la empresa y por tal motivo se ajustan, si desean seguir en la organización.

Cada empresa trata de moldear a sus integrantes hacia la adquisición o desintegración de valores, quién o quiénes integran la máquina de control, sin duda alguna es el Director General, Directores o Gerentes, este control da consistencia a la organización pero siempre en beneficio de los controladores, el poder se obtiene al controlar valores y ejercer una directriz hacia el alcance de los mismos. Experiencias circunstanciadas, vivencias y medio ambiente modelan al individuo, pero el modelador principal es el medio de trabajo, la empresa genera sistemas emocionales y valores que repercuten en la familia, un trabajador está alrededor de ocho hrs. diarias, tiempo suficiente para la adquisición de valores nuevos, diferentes, y en general aceptar el mecanismo de control de valores.

El sistema de control de valores en la organización nos ayuda para organizarla, desarrollarla y generar éxitos programados en las empresas. El éxito programado se nutre de dos elementos, valores y actitudes de los trabajadores, nos referimos siempre a valores y actitudes (positivas o negativas), sin embargo, es una nueva connotación para proyectar a futuro, nuestros éxitos programados (o proyectados), este elemento es intangible al igual que una proyección financiera. La evolución y desarrollo del sistema de control de valores nos da los elementos o supuestos para proyectar un éxito-programado, a corto plazo o largo plazo, y en tales circunstancias el programar un éxito estará vinculado a las creencias, actitudes y valores del organizador, líder o conjunto de Gerentes o Directores. No significa que el éxito-programado sea realmente un éxito dentro de la terminología social, lógica y entendida por nosotros, puede ser un éxito-programado que vaya hacia elementos disociantes o negativos ante la sociedad, si el valor del líder es obtener dinero fácil, generará un sistema de control que vaya en favor de la corrupción, el éxito-programado será la ineficiencia o generar riqueza ilícita para él o el grupo que comparte el poder en el sistema que sustenta.

Este tema estaría incompleto sin hacer notar el desarrollo de valores nacionales, partidistas, sociales y de estado-gobierno que inciden en el desarrollo de la empresa pública, ya que no podemos negar la vinculación de valores nacionales hacia la empresa. La asimilación de los valores-estado son sumamente importantes y aquí nace la hibridad de la empresa pública, es ambivalente en todo sentido ya que tiene que asimilar varios sistemas de valor que inciden en la Empresa Pública.

AGROINDUSTRIAS

La planeación en México ha dado sin lugar a dudas un gran elemento de sustentación política, jurídica y económica para poder desarrollar íntegramente una política delineada a las agroindustrias, que deberán desarrollarse en el próximo ciclo económico de nuestro México, el principal instrumento sobre planeación es sin duda el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que es la base en la cual se debe sustentar una política agresiva en la constitución, generación y desarrollo de la empresa agroindustrial. En el citado instrumento no establece bases firmes y fundamentos teórico-prácticos para la creación de los entes a desarrollar.

Las siguientes líneas que transcribo son elementos que considero esenciales del Plan Nacional de Desarrollo para la fundamentación de las agroindustrias en México.

El punto 7.3 de ese ordenamiento sobre Alimentación y Nutrición, establece que "La atención a la alimentación y a la nutrición de sectores amplios del pueblo de México constituye una de las preocupaciones básicas del Gobierno de la República. Debido a que, se observan serios desequilibrios, producto de un crecimiento desigual".

El desequilibrio que se indica en este apartado se debe a varios elementos, siendo uno de ellos la influencia de las empresas agroalimentarias, las cuales facilitarán cambio de patrones de consumo, de cultivos y de uso de la tierra en favor del crecimiento de la ganadería extensiva, la avicultura y la porcicultura.

"Por su parte la industria de alimentos se caracteriza por la presencia de un amplio número de establecimientos medianos, pequeños y aun familiares en varias de las ramas que la integran, en tanto que en otras de ellas predomina un grupo de grandes empresas con una elevada participación de capital extranjero."

La consecuencia de esto es modificación en los patrones de consumo en el pueblo, y así también alimentos sofisticados y de elevado precio y de poco valor nutritivo.

El estado mexicano tiende a resolver el problema alimentario bajo diferentes programas, cabe señalar el fracaso rotundo que tuvo el "SAM" (Sistema Alimentario Mexicano), y ahora en su Plan Nacional de Desarrollo establece el Programa Nacional de Alimentación, el cual tendrá la misma suerte, con que otros programas se han implantado alegremente gastando grandes can-

tidades de recursos propios y con un alto índice de fracaso sin poder desarrollar políticas definidas como el abastecimiento alimentario para el pueblo.

A su vez este programa desarrollará el Sistema Nacional de Abastos y en el Programa para la Producción, abasto y control del Paquete Básico de Consumo Popular.

El Plan Nacional de Desarrollo establece en el punto 8.6.5.1. de ese ordenamiento sobre bienes Básicos lo siguiente:

“El proceso de desarrollo agroindustrial se ha orientado en forma excesiva hacia la producción de bienes de uso no generalizado y ha propiciado una concentración de la producción en pocas empresas, elevando la intensidad de capital de los procesos productivos”.

Esto genera un sinnúmero de problemas obstaculizando otros sistemas de producción y afecta al sector agropecuario y forestal, y margina a los productos dentro de los municipios a una participación en el proceso de generación y distribución del ingreso, en el plan aludido el Estado promoverá en las distintas etapas productivas y distributivas la integración agroindustrial, así también el plan citado determina que “Para consolidar y aumentar la oferta de alimentos, se promoverá la participación de las formas de organización social de la producción, así como de la pequeña y mediana industria, predominantemente en el lugar de origen de las materias primas, lo que permite al productor primario participar en los beneficios de la transformación”.

Esto da cabida a desarrollar y generar empresas públicas municipales en el área de agroindustrias, sería un fundamento material para la obtención de ese objetivo que debe ser un punto esencial para nuestro desarrollo como país.

El Plan Nacional de Desarrollo, en lo referente a la Política Regional, determina lo siguiente:

“En lo que se refiere al artículo 115 constitucional: La revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno; en este contexto, la Federación asume su función como instancia rectora del desarrollo nacional, procurando la descentralización en diálogo y coordinación con las entidades, en tanto que éstas y los municipios deberán continuar con su proceso de fortalecimiento.”

Esto conlleva a que una forma determinante del fortalecimiento es sin duda la generación de empresas públicas-paramunicipales con una clara tendencia al desarrollo de agroindustrias.

“El plan propone, en otro de sus apartados, la creación de centros agroindustriales que se aboquen a la fabricación de productos necesarios para el consumo básico de los habitantes de las distintas regiones del país. Para ello, se considera necesario atender las características propias de cada región, impulsando el desarrollo de ramas de la agricultura y de la industria que tengan un impacto directo en beneficio de los mercados regionales e impulsen las economías locales.”

Y por último el Plan establece en el punto 9.2.4., el fortalecimiento Municipal.

“Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía; fortalecimiento, su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

La última reforma al artículo 115 constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructura urbana; convirtiendo al municipio en un verdadero promotor del desarrollo.”

POLITICA DEL ESTADO SOBRE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA TRANSNACIONAL

1. La política en materia de producción y distribución de alimentos, es incierta.

2. Las directrices para tratar la inversión extranjera en la industria alimentaria, dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (no existe).

En el sexenio anterior, se determinó:

1. Política alimentaria de producción y distribución fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Documento de gabinete determina que 122 subsidiarias de transnacionales dominan casi totalmente la industria de alimentos elaborados.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se agrega que “el crecimiento de las empresas extranjeras del Sector Agroindustrial, en las que el capital foráneo participa mayoritariamente, se sujeta al cumplimiento de su programa de mexicanización, estructurado sobre bases económico-financieras que permitan una mexicanización efectiva dentro de un plazo razonable, ya que esta opción proporciona al Estado mayores elementos de planeación al estar las empresas extranjeras controladas y supervisadas por éste”.⁴

La Comisión ha reducido su intervención cuando mucho a juzgar el grado de eficiencia microeconómica de la inversión, mediante la posible incorporación de algunos objetivos generales, como la generación de empleo.

⁴ Véase, Rogelio Ramírez de la O, *De la Improvisación al fracaso*, Centro de Ecodesarrollo, 1983, pág. 153.

De Ramírez de la O., explica que:

"Las operaciones comerciales con el exterior que realizan las transnacionales de alimentos reflejan fundamentalmente estrategias de abastecimiento interno, ciertas políticas gubernamentales y corporativas y un cambio en los hábitos de consumo y los patrones de producción nacional."

Ramírez de la O., asimismo manifiesta que:

"Lo prioritario es que se defina qué tipo de industria se requiere para México. Esto implica reconocer que la empresa transnacional fabrica bienes que no son rigurosamente los básicos de la clase trabajadora, cuidar de que ésta no absorba a la industria tradicional, productora de bienes básicos para las mayorías".

"El Estado debería adoptar posiciones más claras, en definir hasta qué grado desea regular la diversificación de las empresas transnacionales del ramo y para su efecto decidir qué tan eficaz es la restricción de la inversión directa."⁵

"Por otra parte, si la preocupación está en los patrones oligopólicos que le permiten a la transnacional crecer más rápido que la empresa local y así erigir barreras a la entrada de nuevos competidores, deben regularse las prácticas oligopólicas."⁶

"En la industria alimentaria el grado de involucramiento en los mercados extranjeros no conlleva a un mayor intercambio internacional de bienes, aunque sí hay una transferencia significativa de tecnología, que consiste principalmente en la mercadotecnia."⁷

"Sector industrial con diferente grado y patrón de orientación externa sector de producción de bienes de consumo básicos para la clase trabajadora. Estos bienes deben estar disponibles en forma abundante y a precios más que accesibles."⁸

El sector de alimentos procesados representa indudablemente un área en la cual la presencia transnacional debe complementarse con una industria nacional fuerte, productora de bienes básicos. La asociación entre ambas necesita darse a nivel de industria más que a nivel de empresa, y procurarse que la regulación asegure tanto la disponibilidad de productos diferenciados como básicos y que el consumo de la clase trabajadora se satisfaga inminentemente con bienes básicos.

Por tal motivo, veo la necesidad apremiante de crear empresas agroindustriales en los municipios, ya que podrá ser la única respuesta a los futuros problemas alimenticios de nuestro país, el fortalecer este tipo de empresas que satisfagan necesidades locales nos dará mayor independencia y vigorización nacional.

⁵ Rogelio Ramírez de la O, Idem., pág. 217.

⁶ Rogelio Ramírez de la O, Idem., pág. 218.

⁷ Idem., pág. 219.

⁸ Idem., pág. 220.

CONCLUSIONES

1. No llegan a veinte los municipios autosuficientes en la República de los 2,387 existentes, los mismos requieren de recursos económicos y humanos necesarios para su desarrollo.

2. En Oaxaca que tiene 527 municipios, de los cuales 95 por ciento más que pobres, son ayuntamientos que no cuentan con los recursos necesarios para su desarrollo. No tienen ni para pagar los sueldos de empleados y se da el caso de muchos que carecen de presidente municipal porque nadie quiere aceptar el cargo.

3. Muchos municipios están quebrados financieramente, un ejemplo palpable es Cuernavaca, Mor., requiere para sus servicios de un presupuesto de \$ 1'300,000.00 pesos mensuales, y tiene recaudaciones por \$ 500,000.00 pesos mensuales.

4. El Gobierno Federal ha creído que la descentralización de la economía del país consiste en trasladar empresas que se encuentran en el centro hacia la periferia. Para tal efecto, el Estado ha concedido una gran cantidad y diversidad de incentivos fiscales para hacer atractivo el cambio de sede de las empresas, como infraestructura necesaria para su traslado.

5. Las empresas reubicadas en la provincia efectivamente elevan el empleo, pero a medida que pasa el tiempo no solamente no crean empleos, sino los destruyen. En efecto, la presencia de compañías poderosas en la economía regional favorecen el encarecimiento de los servicios de la mano de obra, provocando el cierre de pequeñas industrias locales que generalmente abastecen de bienes básicos a la población regional.

6. El traslado de empresas a la provincia no cumple con el objetivo de disminuir los costos de producción, antes bien, hay grandes riesgos de acrecentarlos sensiblemente, como, aumento en la mano de obra y servicios, ya que tienden a igualarse a los que imperan en el lugar de donde proviene y así también la transportación de los productos a los centros de consumo.

7. El sector paraestatal mexicano es todo menos rígido y unívoco pues, por una parte, se consideran empresas paraestatales todas aquellas que satisfagan cualquiera de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario de 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente, o de designar al presidente, director o gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

8. Organismos descentralizados todas las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal,

cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal, o con los rendimientos de un impuesto específico.

b) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

9. No es fácil establecer con rigor las fronteras precisas entre una y otra de las figuras que asume la intervención estatal en la economía, como no es fácil llegar al deslinde del ancho campo en que ha de interpretarse el bien social en el marco de la filosofía, la técnica y la práctica de quienes encarnen socialmente las atribuciones y las decisiones de política del Estado en materia de acción o intervención en la vida económica; si bien, por la forma y tipo de organización es, pues, evidente la enorme flexibilidad que puede asumir la estructura paraestatal de unas a otras unidades que la conforman.

RECOMENDACIONES

1. Para la descentralización de empresas hacia la provincia, es necesario recrear las condiciones políticas y económicas que permitan distribuir el poder y la riqueza, pero al mismo tiempo crear nuevas empresas e industrias, nuevos mercados, nuevas oportunidades de empleo, y por ende se requiere un cambio en la estructura política del partido del Estado en donde predominan los sectores sobre las regiones.

2. Se deben crear empresas paramunicipales, toda vez que vendrán a resolver problemas del empleo, comercialización de productos y por ende fortalecerán al municipio libre, se recomienda ampliamente la generación de agroindustrias.

3. Los congresos locales deberán legislar sobre las reformas constitucionales y adecuar sus leyes estatales para el fortalecimiento financiero del ayuntamiento a través de la empresa paramunicipal.

4. Se deberán determinar políticas estatales claras para el buen desarrollo de empresas paramunicipales, así como lineamientos organizacionales.

5. La empresa paramunicipal deberá contar con sus propias políticas a seguir conforme a sus objetivos internos, que a su vez deberán estar acordes a los lineamientos estatales en este rubro.

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa 1983.
 CUMMINGS, THOMAS y S. MOLLOY, EDMOND: *Improving Productivity and the Quality of Work Life*, Editorial Praeger, Special Studies, New York 1977.

DEAL, TERRENCE y KENNEDY, ALLAN: *Corporate Cultures, the Rites and Rituals of Corporate Life*, Editorial Addison-Wesley Publishing Company, London 1982.

FLORES, CIPRIANO: *La Administración Capitalista del Trabajo*, Editorial UNAM, 1981.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

OUCHI, WILLIAM: *Teoría Z, cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés*, Fondo Educativo Interamericano, S.A., 1982.

PASCALE, RICHARD y ATHOS, ANTHONY G.: *The Art of Japanese Management*, Simon and Schuster, New York, 1981.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal.

RAMÍREZ DE LA O., ROGELIO: *De la Improvisación al Fracaso*, Centro de Ecodesarrollo, Ediciones Océano, S.A., 1983.

TELLO, CARLOS y CORDERA ROLANDO: *México, La Disputa por la Nación; Perspectivas y Opciones del Desarrollo*, Editorial Siglo Veintiuno, Tercera Edición, 1981.