

Capítulo 2	Un pragmático presente	45
	La planeación del sector paraestatal	45
	El actual control de la empresa pública	55
	La administración de la empresa pública	74
	Referencias	85

Un pragmático presente

1. LA PLANEACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL

a) Antecedentes recientes

El país ha experimentado durante los últimos años adelantos importantes en sus procesos de planeación. Ello ha ocurrido paralelo a un grado cada vez más complejo de las tareas de Gobierno y al propio desarrollo de un grupo creciente de funcionarios públicos que con buen nivel de preparación ha acometido la tarea de planear.

Como se señaló, durante diciembre de 1976 ocurren dos eventos importantes:

- El agrupamiento de empresas por sectores: industria, comercio, comunicaciones, etc.
- La responsabilidad de coordinar a cada sector fue asignada a distintas secretarías de Estado, a las que posteriormente se les denominó cabezas de sector.

Así las funciones de algunas de ellas se ampliaron al tener no sólo una responsabilidad normativa, sino disponer también de la posibilidad de actuar de manera más directa en el sector a su cargo a través de aquellas empresas públicas vinculadas a éste. Cabe mencionar que apenas hasta ese momento pudieron presidir los consejos de administración de éstas, funciones que anteriormente recaían

en las secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

El esfuerzo de planeación que se iniciaba a nivel nacional hacía indispensable contar con una instancia dentro del sector central, cuya función primordial fuera su desarrollo, su vinculación con los aspectos presupuestales y su seguimiento. Así, se modifica a la Secretaría de la Presidencia para que absorbiendo funciones asignadas, básicamente a las dos secretarías mencionadas, se transformara en la máxima instancia de planeación económica y social del país [1].

Resulta interesante destacar que la mayor parte de estos planteamientos fueron hechos desde 1967 por la Comisión de Administración Pública [2]. No obstante, tuvieron que pasar nueve años para llevarlos a la práctica. Ello permite hacer una pequeña digresión respecto a que en ocasiones se subestima el tiempo necesario que requiere cada sociedad para madurar una idea hasta el punto de su adopción y desarrollo; aunque también podía ser indicativo de lentitud en el proceso de toma de decisiones del aparato administrativo mexicano, aspecto que, a la luz de la velocidad con que se modifica el contexto internacional, conviene tomar en cuenta para el diseño futuro de estrategias de planeación.

Con las reformas anteriores, el Sistema Nacional de Planeación quedó integrado por tres niveles [3]:

- Nivel macroeconómico.
- Nivel sectorial.
- Nivel empresa.

El nivel macroeconómico corresponde por su naturaleza a las secretarías, cuya función básica es la orientación y apoyo global como: Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público. A las que se añadiría ahora la de la Contraloría General de la Federación [4].

El alcance de sus planes y actividades es a escala nacional y debe nutrirse fundamentalmente de los planes sectoriales, ajustando éstos a las posibilidades reales de la economía en términos de financiamiento, ya sea con recursos propios o crediticios, del exterior o del interior del país.

El nivel sectorial está coordinado por las llamadas cabezas de sector. Su función, al igual que las de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público es de carácter integrador. Sin embargo, a diferencia de éstas, comprenden a un solo sector, por

ejemplo, industrial, comercio, comunicaciones, etc., dentro del cual deberán asignar prioridades de acuerdo con sus objetivos particulares.

El último corresponde a la empresa misma, quien atendiendo a un nivel macroeconómico y siguiendo los objetivos planteados a nivel nacional y sectorial, normará sus actividades y orientará sus programas de gastos e inversiones.

Es útil mencionar, a reserva de comentarlo con más detalle en el apartado sobre control, que paralelo a este sistema de planeación se buscaba establecer otro de control presupuestal que utilizando los mismos niveles permitiera a las globalizadoras dividir por sectores el presupuesto nacional; posteriormente cada cabeza de sector conociendo los límites máximos en cuanto a gasto corriente, inversión y endeudamiento asignaría dichos recursos internamente, según las prioridades de su propia estrategia sectorial.

b) Algunos problemas en su desarrollo

Este esquema que representó un gran avance para el país, ha enfrentado, desde sus inicios, una serie de problemas que a la postre han limitado sus alcances.

A continuación se presentan algunos de ellos:

Los programas subsectoriales: el eslabón perdido en la cadena de planeación

Como se aprecia, el proceso de planeación parte de una mecánica de desagregación que va de un nivel macro hasta uno microeconómico. Sin embargo, en la práctica se observa que en esta secuencia teórica hay un eslabón faltante que vincule a los planes nacionales con los propios de cada empresa, lo que a su vez lleva implícito el reconocimiento de las condiciones particulares de esta última [5]. La ausencia de este vínculo, que podría denominarse genéricamente como programas subsectoriales, ha producido los siguientes efectos:

Los objetivos macroeconómicos, a nivel empresa, representan propósitos muy generales. Por ejemplo: aumentar el nivel de empleo, sustituir importaciones, mejorar la productividad, reducir la dependencia tecnológica, etc. Esto provoca que el esfuerzo de planeación pierda congruencia e integración, hecho que se ve reforzado al no atender la problemática específica de cada rama y empresa, lo que en esencia sería una confrontación de abajo a arriba, que permitiría conocer la capacidad de ésta para contribuir al logro de dichos objetivos.

Así, es frecuente que algunas empresas terminen por aceptar, como un trámite, compromisos con el sector central sin que ello tenga en la práctica algún efecto, puesto que su propia realidad les impone otras prioridades más urgentes e inmediatas.

Este tipo de razones han propiciado, como lo concluye Barenstein después de entrevistar a una serie de directivos de empresas públicas, que exista un vínculo deficiente entre los planes nacionales y los objetivos de las empresas, a lo que también contribuye la carencia que existe en estas últimas de alguna forma de planeación estratégica [6].

Otros autores [7] señalan que lo anterior se debe a que, no obstante los adelantos logrados por el Sistema Nacional de Planeación, éstos se han orientado preferentemente hacia sectores y ramas definidos como prioritarios y estratégicos, dejando a un lado aquellos que si bien son importantes, no alcanzan la prioridad de los anteriores, aunque numéricamente representen un conglomerado interesante.

En muchos casos, algunas empresas están más pendientes, o tiene más relevancia para ellas, la política que establezca para su rama el Ejecutivo Federal, por ejemplo: automotriz, minera, etc., que de los objetivos que se deriven de su participación dentro del sector público.

Un riesgo adicional de este tipo de situaciones un tanto indefinidas, consiste en que algunos directivos pueden sentirse tentados por fines particulares a cumplir con tal o cual objetivo aun si ello es oneroso para la empresa que dirigen; por ejemplo, exportar por exportar, sin atender la relación entre costos y precios internacionales.

De los programas y sus metas

A partir de 1975, cuando se adopta por vez primera en México el Presupuesto Programático o por Programas [8], se clasifican los egresos del Sector Público Federal conforme al propósito o programa que se persigue con su erogación, fijando ciertas metas que permitieran medir su grado de cumplimiento. Por ejemplo, para el *fomento de la capacitación turística* se destinarían x millones de pesos, teniendo como meta capacitar n personas.

Este avance ha representado sin duda grandes beneficios para el país, sobre todo para el sector central, sin embargo, los problemas empiezan a ocurrir cuando mecánicamente se traslada al sector paraestatal, en particular a la empresa pública.

En primer término, la estructura programática del presupuesto es fijada actualmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto [9]. Para la empresa esto representa que sus programas son establecidos por una instancia lejana a su realidad y con nula participación de su parte.

Generalmente dichos programas, sobre todo en lo relativo a inversión, obedecen a una división del proceso productivo en sus distintas fases. Por ejemplo, tomemos el caso de una empresa minera cuya actividad es la extracción y beneficio de mineral de hierro. De acuerdo con la estructura programática fijada actualmente es probable que su presupuesto de inversión, clasificado por programas, para un año específico quede establecido como se indica en el cuadro 2.

Cuadro 2. Clasificación por programas del presupuesto de inversión.

<i>Programa</i>	<i>Recursos</i>	<i>Metas</i>
— Extracción	\$ A	w toneladas
— Molienda	\$ B	x toneladas
— Concentración	\$ C	y toneladas
— Embarque	\$ D	z toneladas
<u>TOTAL</u>	<u>\$ E</u>	

Esta clasificación por programas permite conocer en cuál fase o etapa del proceso de producción de dicha empresa se invertirán los recursos $E = (A + B + C + D)$. Sin embargo, no es posible determinar a través de ella los *objetivos estratégicos* que se pretende lograr con dichas erogaciones.

Inclusive en términos de producción, el vínculo entre recursos y metas u *objetivos operativos* es impreciso. Esto último se comprende fácilmente si se piensa que las metas w, x, y, z serán el resultado del funcionamiento de todos los activos productivos de la empresa y no necesariamente de los que se adquieran en ese año en particular, cuyo resultado podría no apreciarse sino hasta varios años después. En otras palabras, la relación causal entre recursos y metas, implícita en la actual clasificación programática del presupuesto, es para las empresas públicas relativamente débil, si no es que nula en algunos casos.

Algo más que un simple problema de clasificación

El aspecto más relevante de este problema no es el relativo a la clasificación e interpretación que en base a ella se haga de los egresos del

sector paraestatal, sino que en la práctica constituye una seria restricción operativa que limita considerablemente a la administración de la empresa y a su cabeza de sector.

En efecto, de acuerdo con la legislación en la materia, estas dos últimas no están facultadas para reasignar o transferir recursos de un programa a otro. Para ello se requiere de una autorización expresa de la Secretaría de Programación y Presupuesto [10].

Así las empresas se encuentran, por una parte, con sus inversiones clasificadas conforme a criterios que ellas no establecieron y, por otra, frente a una gran inflexibilidad para poder actuar de manera ágil y oportuna.

Sin objetivos claros la planeación es un evento aleatorio y el control se convierte en un fin en sí mismo

El proceso de planeación que ha prevalecido tiende a partir de lo general a lo particular; es decir, parte del nivel macroeconómico sin que haya retroalimentación del nivel microeconómico. Ante estas circunstancias el proceso de planeación se diluye al descender de un nivel a otro, los objetivos a nivel empresa resultan muy generales o inexistentes, y el control que supuestamente debería asegurar su cumplimiento, queda desprovisto de significado convirtiéndose en un fin en sí mismo.

Aclaremos lo anterior, suponiendo el caso de una empresa pública en un subsector específico: con seguridad sus directivos conocen que sus presupuestos deben ser aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto; que es preciso contar con el acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de créditos; que sus compras están reguladas por varias disposiciones, y que si desean dar de baja algún activo fijo requerirán de un permiso previo. Sin embargo, es muy posible que estos mismos directivos o incluso funcionarios del sector central, relacionados con esa empresa, desconozcan la misión estratégica que dicha entidad debe desempeñar.

Para ilustrar el punto anterior, imaginemos un avión al cual se le ha instalado todo tipo de controles para conocer la altura, presión atmosférica, cantidad de combustible, temperatura, etc., sin embargo, desconocemos una cuestión fundamental: su destino.

En este sentido puede afirmarse, como lo menciona Trueba, que *"falta dirimir cuál es en lo sustantivo (el de la empresa pública) su papel social y económico para fijar parámetros y evaluar su com-*

portamiento, tanto en su gestión interna como en relación al grupo o sector al que pertenece y respecto a la colectividad que sirve” [11].

Un corto y estático horizonte de planeación

No obstante los grandes avances referidos en materia de planeación en el país, que han permitido elaborar cada vez planes mejor concebidos, subsisten situaciones que por una serie de motivos no han podido superarse. En este sentido destaca el corto horizonte que abarcan y que una vez expedidos no se revisa su fecha límite.

En efecto, desde que el presidente Lázaro Cárdenas lanza el llamado Plan Sexenal en 1934, los planes subsecuentes han tenido como límite la duración de su propio periodo administrativo. Este hecho plantea una serie de desventajas que hacen estériles gran parte de los esfuerzos de planeación.

- En primer término el horizonte de seis años es relativamente corto para que se propicie la ocurrencia y sobre todo la permanencia de ciertos resultados. Esto es cada vez más claro a medida que los problemas que enfrenta el Gobierno Federal y la complejidad administrativa y operativa de sus empresas aumentan.
- En segundo lugar, al fijar un plazo cuya fecha terminal no se revisa, el periodo de planeación se reduce paulatinamente a lo largo del sexenio hasta perder sentido, puesto que habrá muchas actividades que no tengan objeto cuando falten dos o tres años para que concluya el término de la administración.

La representación gráfica de lo anterior se muestra en la figura 2.1.

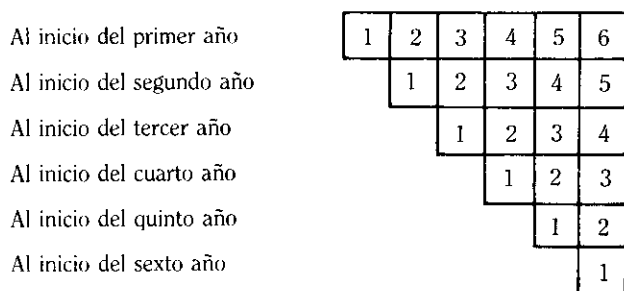


Figura 2.1. Horizontes de planeación con apego a los planes nacionales (decreciente).

Por otra parte, si consideramos que el proceso mismo de planeación requiere un tiempo para darse, ello reduce aún más el periodo de ejecución.

Este fenómeno propicia al cabo de varios sexenios una gran discontinuidad de planes y programas, lo que visto en retrospectiva podría representarse como un proceso de freno y arranque. Por otro lado fomenta la incertidumbre por parte de los sectores público y privado y genera en los últimos años de la administración una actitud un tanto irresponsable que tiende a sobrellevar y no a resolver, debido al *ya para qué*.

Debe reconocerse que esto es algo de enorme trascendencia que afecta el desenvolvimiento de la economía, puesto que si el horizonte es limitado para los propios protagonistas del sector público, lo es más para los del privado.

Por último, llama la atención que rara vez los planes que se elaboran toman en cuenta, al menos explícitamente, a los anteriores, aspecto que debería formar parte de su diagnóstico, al evaluar los resultados positivos y negativos de los esfuerzos que los precedieron.

Sin recursos a largo plazo tampoco hay planeación a largo plazo

Si para planear sólo se dispone de un periodo decreciente de seis años —que resulta limitado—, la situación es aún más restringida por lo que se refiere a los recursos necesarios para lograr sus metas u objetivos. En efecto, podría existir una clara planeación, a un plazo razonable y con todos los objetivos perfectamente definidos, sin embargo, la asignación presupuestal sólo se daría por un año, conforme a las normas en la materia [12]. En pocas palabras, el vínculo planeación-presupuestación está limitado a un periodo anual. Así cada empresa pública deberá anualmente negociar sus presupuestos ante su cabeza de sector y las secretarías globalizadoras. Este mecanismo, además del desgaste que involucra, conlleva a interrupciones o retardos de proyectos e impide la continuidad de cualquier estrategia, lo que implica generalmente costos más elevados que los previstos [13].

Si consideramos que dada la complejidad de las empresas, la mayor parte de sus proyectos abarcan más de un año, y que el logro de algunos objetivos requiere del eslabonamiento de acciones que sólo puede ocurrir en varios años, el asunto es preocupante. Ello es aún más grave al considerar los retardos que suelen darse en la propia aprobación presupuestal, de tal suerte que algunas empresas inician

tardíamente sus proyectos, propiciando que al término del año no hayan ejercido la totalidad de sus recursos fiscales o crediticios, a los que, una vez pasado un plazo límite, por ejemplo el 31 de diciembre, pierden su derecho obligándose a renegociar refrendos, etc. [14], lo que tiende a complicar la negociación presupuestal del siguiente ejercicio.

Ambitos traslapados o traslape de funciones

La reforma administrativa, como se dijo, delimitó tres instancias: la macroeconómica, la sectorial y la de la empresa, asignando a cada una de ellas sus responsabilidades [15]. Sin embargo, en la práctica este deslinde no ha sido tan claro puesto que existe un traslape de actividades entre los tres niveles, no obstante que sus funciones están claramente establecidas en diversas leyes, acuerdos, disposiciones, etc. (figura 2.2).

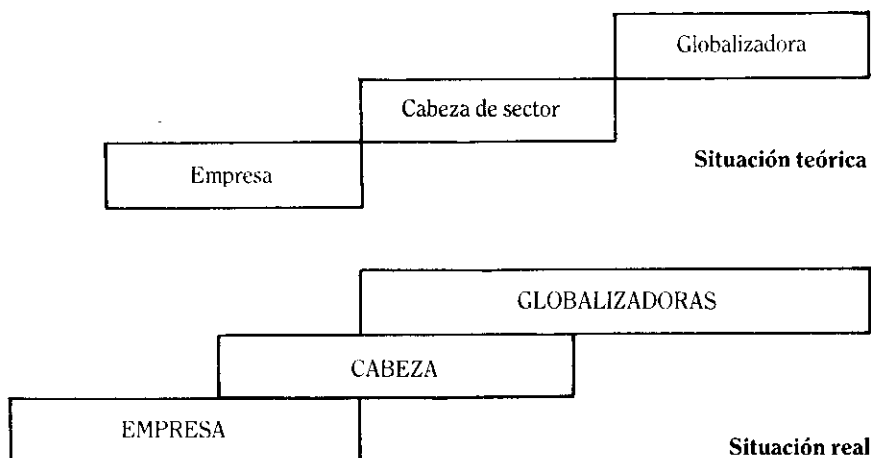


Figura 2.2. Competencia de decisiones.

Lo anterior quedó claramente ejemplificado en un estudio realizado por Barenstein [16], quien propuso a un grupo de funcionarios del sector central y a otro de directivos de empresas públicas, una serie de decisiones relativas a aspectos financieros, presupuestales y de estrategia, pidiéndoles que especificaran dónde, a su criterio, deberían quedar radicadas.

El hallazgo más relevante de la encuesta citada es el relativo a decisiones sobre estrategia y asuntos financieros, cuyo resumen se describe en el cuadro 3.

Cuadro 3. Decisiones sobre estrategia y asuntos financieros.

Concepto	Decisiones sobre finanzas (%)		Decisiones sobre estructuras y estrategias (%)	
	Funcionarios	Directivos	Funcionarios	Directivos
Sírias. Globalizadoras y Org. Financieros	28	17	16	18
Cabeza de Sector	23	21	16	15
<u>Subtotal secretarías</u>	<u>51</u>	<u>38</u>	<u>32</u>	<u>33</u>
Empresa	28	37	44	47
Consejo	21	24	24	20
<u>Subtotal directivos</u>	<u>49</u>	<u>62</u>	<u>68</u>	<u>67</u>
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Si se observa la segunda parte del cuadro, correspondiente a decisiones sobre estructura y estrategia, se advertirá que existe una gran coincidencia entre los funcionarios del sector central y los directivos de las empresas, respecto a lo que cada uno debe decidir. En contraste, si se estudia la primera parte del cuadro relativa a decisiones sobre finanzas, se notará la gran diferencia de opiniones entre ambos grupos. Así, mientras los funcionarios del sector central consideraron que deben tomar el 51% de las decisiones sobre finanzas, dejándole a los directivos de las empresas el 49% restante, éstos opinaron, en contraste, que a ellos competía el 62% de las mismas, correspondiendo sólo el 38% a los primeros.

Es interesante observar que es la participación de las globalizadoras, a costa de los directivos de las empresas, lo que cambia las proporciones. Ello revela que existe relativamente poco conflicto entre las cabezas de sector y sus empresas, pero que en cambio sí hay posiciones discordantes entre las globalizadoras y las empresas. Situación curiosa porque ambas están exactamente en cada extremo del proceso de planeación.

Por lo que hace a decisiones de carácter presupuestal, se encontraron prácticamente los mismos puntos de discrepancia y concordancia.

Este análisis tiene en la práctica una serie de implicaciones. En primer término, la falta de claridad en las áreas de responsabilidad

que competen a cada nivel, pueden hacer inoperante el esquema de planeación. De poco servirá que existan objetivos perfectamente claros si al momento de instrumentarlos presupuestal y financieramente, se empiezan a suscitar controversias, terminando la instancia aprobatoria, en este caso las globalizadoras, en hacer de la planeación un acto a su arbitrio mediante la aprobación de presupuestos.

En segundo lugar, ocurre que al no estar definidas con claridad las estrategias para cada subsector y empresa, la mecánica misma de aprobación se convierte en ocasión propicia —inoportuna, por cierto— para discutir lo que a criterio de las partes debería ser la estrategia, dilatando con ello trámites importantes que afectan el ejercicio presupuestal.

2. EL ACTUAL CONTROL DE LA EMPRESA PÚBLICA

El tema del control de la empresa pública ha sido un constante motivo de preocupación tanto para los directivos de empresas como para los propios funcionarios del sector central. En términos generales, como lo apunta Ali El Mir, *“Gran parte del resentimiento y resistencia al concepto (control) se debe al tradicional ejercicio que implica considerable rigidez y coerción”* [17]. Por eso, en esencia la polémica sobre control se funda en considerarlo una forma de intromisión en funciones propias de la empresa.

El crecimiento no previsto del sector paraestatal fue uno de los elementos que indujo al Estado a establecer mecanismos para su control, lo que partió de la necesidad de coordinar sus actividades, uniformar criterios y evitar acciones aisladas y dispersas que surgían de la relativa autonomía que tenían los directivos. Sin embargo, así como el crecimiento del sector no respondió a un proceso planeado, así tampoco la creación de dichos mecanismos [18].

Es explicable entonces que la mayor parte de éstos sean extensiones de esquemas originalmente diseñados para el sector central y tengan básicamente un carácter agregatorio que busca integrar en un solo conjunto el sector central y el paraestatal. Asimismo su ámbito de aplicación se determina atendiendo a la propiedad y no a la funcionalidad de la entidad o empresa.

De esta manera se añaden a las finanzas del sector central los egresos, ingresos, deudas, obras y adquisiciones del sector paraestatal, con lo que adquieren automáticamente el carácter de público, integrando lo que se conoce como el Sector Público Federal. Estos

criterios integratorios tienen en la empresa pública una serie de implicaciones que afectan su funcionamiento y resultados.

Por último, puede decirse también, que otras de las características generales del control de la empresa pública ha sido la tendencia a homogeneizar la aplicación de una serie de normas y medidas a un universo de por sí heterogéneo en su origen y con situaciones presentes muy diversas, lo que limita paradójicamente el alcance de muchas medidas de control.

a) Mecanismos de control

Los mecanismos de control que existen en la actualidad cubren fundamentalmente cuatro áreas:

- Financiera.
- Administrativa.
- Personal.
- Información diversa.

Control financiero

Puede afirmarse que el área financiera es el principal punto de control que existe de la empresa pública en México. Ello es explicable dado que los datos financieros son un instrumento útil y expedito para conocer la marcha de cualquier empresa, aunque tomados aisladamente pueden hacer que los efectos se confundan con las causas.

Los controles financieros se dividen en dos: *ex-ante* y *ex-post*. Se entiende por controles *ex-ante* a aquellos cuyo cumplimiento es necesario antes de proceder a realizar una acción específica. Destacan entre éstos, principalmente la aprobación del presupuesto, que implica la autorización a los niveles de ingreso, gasto, inversiones y financiamiento, lo que cubre la totalidad del manejo financiero de la empresa. Si alguna entidad no cuenta con las autorizaciones respectivas su operación estará muy limitada. Asimismo, incluiríamos con este tipo de controles la fijación de precios y tarifas, cuyos efectos no sólo se manifiestan en las finanzas de algunas empresas y organismos sino también en el resto de la economía, constituyéndose en sí mismos un instrumento de la política económica.

Los controles financieros *ex-post* se refieren a aquellos mecanismos que analizan la situación de la empresa una vez que ha ocurrido

un evento específico. Un ejemplo serían las funciones de contraloría y auditoría.

Para efectos prácticos, son los primeros los que inciden de manera más decisiva en la marcha de una empresa pública, mientras que los segundos son *de facto* muy similares a los de cualquier empresa privada. Por esa razón el análisis siguiente está centrado en los controles ex-ante.

Fundamentos legales del control ex-ante

El control de los aspectos financieros de las empresas públicas parte de un supuesto fundamental: **las erogaciones de éstas forman parte del Gasto Público Federal**. Así, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece en su artículo segundo que:

El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, que realizan:

- I. Poder Legislativo.
- II. Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Departamento del Distrito Federal.
- VI. Organismos descentralizados.**
- VII. Empresas de participación estatal mayoritaria.**
- VIII. Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII [19].

A su vez, el artículo 10 del mismo ordenamiento establece:

Sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las **entidades a que se refieren las fracciones III a la VIII del artículo segundo de esta ley**, que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos créditos se concertarán y contratarán por conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según se trate respectivamente de créditos para el Gobierno Federal o para las otras entidades a que se refiere el presente artículo.

Esto último se ve reforzado por la Ley General de Deuda Pública [20] que establece en su artículo primero:

Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Organismos descentralizados.**
- IV. Empresas de participación estatal mayoritaria.**
- V. Las instituciones que presten al sector público de banca, crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas.
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en la fracción II a la V.

Por su parte el artículo segundo de esta Ley entiende por financiamiento la contratación dentro y fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Sintetizando lo anterior, resulta:

- Que los egresos de la empresa forman parte del Gasto Público Federal.
- Que los adeudos de las empresas públicas están incorporados a la Deuda Pública Federal.

Estas dos conclusiones plantean por una parte, cuestionamientos muy importantes de carácter conceptual y por la otra dan pie a un marco normativo de las empresas públicas que a la postre resulta de gran rigidez para la operación y desarrollo de las mismas.

b) Problemas conceptuales de los controles ex-ante

Pero, ¿son los egresos de las empresas públicas un gasto público?

La mayor parte de las definiciones de gasto público contenidas en libros introductorios de economía o de finanzas públicas [21] consi-

deran solamente como gasto público: las compras de bienes y servicios del Gobierno, las transferencias netas a personas físicas y morales y, el servicio y amortización de la deuda a cargo directamente del Gobierno Federal.

La práctica de agregar al gasto del sector central los egresos del sector paraestatal ha sido desde que se inició el motivo de discusión. En efecto, cuando en 1964 se acordó incorporar al Presupuesto de la Federación los ingresos y gastos de veinte empresas públicas —grupo que se denominó de “empresas controladas”— varios economistas, en particular Horacio Flores de la Peña, argumentaron que se planteaba *“una inconsistencia presupuestal, en virtud de que se mezclan valores agregados (ingresos gubernamentales) con ingresos de operación de las empresas”* [22].

Una demanda intermedia no es igual a una demanda final

En otras palabras, al sumar el gasto de las empresas públicas al del sector central, se mezclan valores correspondientes a una demanda intermedia con los relativos a una demanda final.

Procurando ser más claros: se entiende por demanda intermedia aquella que realizan las empresas que requieren bienes y servicios (bienes intermedios), que utilizarán y transformarán en un producto con más valor agregado.

Se define como demanda final la correspondiente a bienes y servicios (bienes finales), que no intervendrán ya en ningún proceso de transformación. Esta es obviamente ejercida por el consumidor final.

Un ejemplo de la primera es la electricidad que consume una industria cuya demanda se define como intermedia. En contraste, la energía eléctrica consumida en una casa-habitación es una demanda final, puesto que ya no interviene en ningún proceso adicional de transformación.

Es claro que la demanda de bienes y servicios del Gobierno Federal es una demanda final, en tanto que la correspondiente a las empresas es una demanda intermedia [23].

No sólo las demandas son diferentes, también la forma de financiarlas

El presupuesto del sector central se plantea como un flujo de efectivo, es decir, se trata de ingresos y egresos corrientes cuyo monto en su mayor parte es fijado por el Gobierno Federal, mediante la ley de

ingresos correspondiente. Esto es, define la recaudación en cuanto a derechos, productos, impuestos, aprovechamientos, endeudamiento neto a contratar, y fija las prioridades económicas y sociales de su gasto.

La naturaleza de los ingresos y gastos de las empresas públicas es totalmente distinta. En primer término, la generación de los primeros depende del funcionamiento de un acervo productivo, resultado de una inversión ocurrida, en su mayor parte, antes del ejercicio presupuestal. Ello, a su vez, requirió de una estructura determinada de financiamiento en cuanto a recursos propios y crediticios.

En segundo lugar, los ingresos de cualquier empresa serán en función de un gran número de factores externos o de mercado ajenos a su control. Sin embargo, también dependen directamente de sus egresos, puesto que estarán vinculados al funcionamiento de sus activos y por ende al gasto que haga en salarios, refacciones, materias primas, mantenimiento e incluso en nuevas inversiones (figura 2.3).

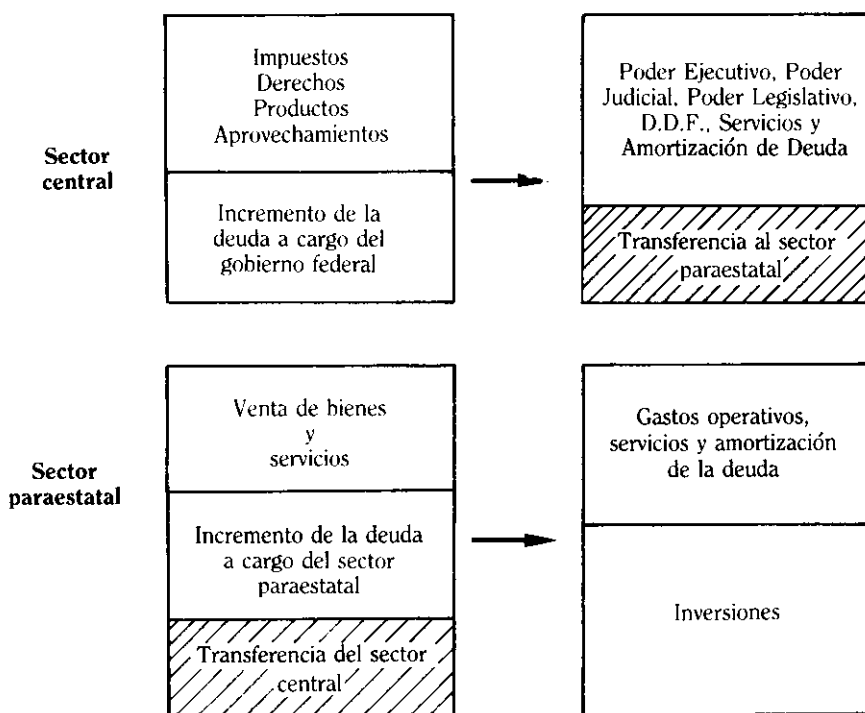


Figura 2.3. Naturaleza de los ingresos y egresos del sector paraestatal en relación con los del sector central.

Como se aprecia, una diferencia básica entre el gasto del sector central y el de las empresas es su fuente de financiamiento, siendo en el primer caso de origen fiscal, mientras que el segundo está vinculado fundamentalmente al mercado, por lo que el impacto de ambos en la economía es sustancialmente distinto.

Asimismo, se observa que la porción del Gasto Público Federal correspondiente al sector paraestatal es la señalada como transferencias.

A efecto de ilustrar nuestros siguientes comentarios presentamos el cuadro 4 como punto de referencia.

Cuadro 4. Resumen de las operaciones financieras del sector público consolidado 1984 (miles de millones de pesos).

CONCEPTO	Ingresos netos	Egresos netos	Diferencia
<u>TOTAL SECTOR PÚBLICO</u>	<u>9 420.0</u>	<u>11 182.9</u>	<u>- 1 762.9</u>
a) Gobierno Federal	<u>4 942.0</u>	<u>6 664.8</u>	<u>- 1 722.2</u>
b) Sector Paraestatal			
- Subsector controlado	4 198.3	4 027.7	+ 170.9*
- Subsector fuera de presupuesto	279.1	343.2	- 64.1
- Subsector extra presupuestal**	—	—	- 147.7
	<u>4 477.4</u>	<u>4 370.9</u>	<u>- 40.9</u>

* PEMEX tuvo un superávit de 439.5 mil millones.

** De este sector sólo se toma la diferencia neta entre ingresos y egresos.

Fuente: Indicadores Económicos, Cuadro 1-23, Banco de México, abril, 1985.

Cabe destacar que no existe claridad en cuanto a delimitación de los tres subsectores, sobre todo porque en la práctica del control presupuestal no existe una diferencia real. En el anexo tres se detalla la lista de empresas contenidas en cada uno.

Un gasto público sobredimensionado

La definición legal de gasto público tiende a sobrevaluar su magnitud considerablemente, lo que lleva a conclusiones erróneas que desvirtúan notablemente este concepto en cuanto a su significancia real y da pie a conclusiones equivocadas. Por ejemplo, conforme al cuadro anterior en 1984 de un egreso total de 11,182 miles de millones de pesos, correspondieron al sector paraestatal 4,370 mil millones.

Aquellos que critican la participación del Estado en la economía dirían que *"El Gobierno gasta de cada peso, treinta y nueve centavos en las paraestatales"*. Pero, a la luz de estos comentarios, ¿verdaderamente los gasta?

Un problema de doble contabilidad

Adicionalmente, la definición de Gasto Público Federal plantea también dos problemas de doble contabilidad, que todavía hacen más notoria su sobrevaluación. El primero consiste en que el no cancelar las operaciones entre compañías se suman dos veces los mismos conceptos. Por ejemplo, en los ingresos de Ferrocarriles Nacionales estarán lo que paga PEMEX y a su vez en los de éste estará lo que le paga AHMSA y así podrían hacerse cadenas muy largas.

El segundo se refiere a lo mencionado anteriormente en relación a las demandas intermedia y final, dado que en los gastos del Gobierno Federal se incluyen algunos bienes y servicios consumidos directamente por él, y producidos por algunas empresas paraestatales, por lo que si se suman los egresos del primero y de las segundas, habrá una porción agregada doblemente.

Es fácil confundir causa con efecto

Como se recordará, el proceso de elaboración presupuestal de cada ejercicio se inicia durante el tercer trimestre del año anterior. Para ello las empresas asumen ciertos supuestos respecto al comportamiento esperado de algunas variables macroeconómicas, lo que se funda normalmente en criterios o bases presupuestales establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con estos antecedentes, supóngase que al cabo del primer semestre de un año específico se realiza un análisis del presupuesto del sector público.

Asúmase también que durante ese lapso, tres de las más importantes variables macroeconómicas resultan ser sensiblemente más altas que el nivel presupuestado. Por ejemplo: tasa de inflación, tipo de cambio y tasa de interés. De esta forma, una comparación entre gastos presupuestados y los reales del sector paraestatal (controlado y no controlado), se describiría como sigue:

Egresos
presupuestados
sector
paraestatal

Egresos
reales
sector
paraestatal

Algunos —sobre todo aquellos que no simpatizan con la participación del Estado en la economía— concluirían que el gasto real de las paraestatales está fuera de control, lo que repercute negativamente en el déficit presupuestal y además tiene un impacto sobre el nivel de precios y en la deuda pública. Por consiguiente dirán: “*el gasto de las paraestatales es inflacionario*”.

En esencia, a reserva de comentar con más amplitud el concepto de déficit en la siguiente sección, puede afirmarse que existe una confusión de causas con efectos, dado que el egreso real del sector paraestatal es mayor al presupuestado, como consecuencia del comportamiento hacia arriba de algunas variables importantes que no controla directamente.

A manera de ejemplo, imaginemos que a un grupo de empresas privadas le ocurrió lo mismo: sus bases presupuestales fueron modificadas hacia arriba en la realidad, de tal suerte que se vieron obligadas a gastar más de lo que habían estimado. ¿Podría decir alguien si la diferencia entre sus egresos presupuestados y los reales es la causa de la inflación?

En resumen, mientras que el nivel de gasto de los organismos y empresas públicas es afectado por variables de tipo macroeconómico, no ocurre lo mismo con los egresos del sector central cuya sensibilidad a cambios en este tipo de variables es considerablemente menor y cuya fuente de financiamiento es por lo general de origen fiscal y no comercial como ocurre con las entidades paraestatales.

Un déficit no tan rojo

Dicho grupo de “simpatizantes” de la empresa pública podría argumentar que tanto este problema como los relativos a doble contabilidad, mismos que agudizan el sobredimensionamiento del llamado Gasto Público Federal, se resuelven al considerar el déficit del sector, dado que éste es una comparación entre ingresos y egresos, cuya magnitud tiene relevancia en otras variables macroeconómicas.

Desafortunadamente para ellos, en el caso del déficit del sector público existen problemas adicionales en su concepción y cálculo que lo colocan no sólo como un cuestionable indicador de la eficiencia del sector paraestatal, sino que también afectan su verdadera magnitud, lo que es extremadamente importante, dado que ésta es un punto de referencia destacado en la política económica del país.

En efecto, el déficit del sector paraestatal se calcula comparando sus ingresos totales por venta de bienes y servicios, más las transferencias que recibe del sector central, menos sus egresos corrientes y de capital [24].

Esto se muestra gráficamente en la figura 2.4.

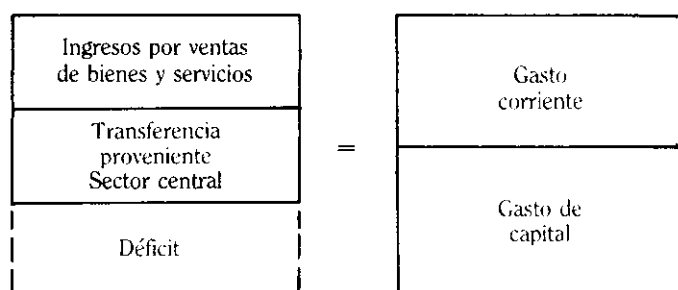


Figura 2.4. Cálculo del déficit del sector paraestatal.

De lo anterior pueden hacerse los siguientes comentarios: en primer término un aspecto de carácter semántico en cuanto a que la utilización común del término déficit sugiere una situación insana (pérdidas, quiebras, ineficiencia, etc.), connotación que en el caso particular de un flujo de efectivo resulta imprecisa; en segundo lugar, si revisamos con cuidado el diagrama anterior observaremos que en los ingresos no se incluyen los financiamientos mientras que en los egresos sí están incorporados los gastos de capital, cuya erogación seguramente no se hubiera considerado si no se contara, en principio, con el financiamiento respectivo para llevarlos a cabo.

La lógica de esta confrontación parte de calcular el déficit para posteriormente determinar el nivel de endeudamiento adicional que requiere el sector público. Sin embargo, este planteamiento, cuya aplicación es clara para el caso del sector central, es cuestionable en el paraestatal.

En efecto, si se realizara un estudio similar para el sector privado, es decir, sumar todos sus ingresos incluyendo aportaciones de capital —que equivaldrían de alguna manera a las transferencias—

y los comparáramos contra sus egresos totales, en los que se incluyeran los correspondientes a inversión, el resultado sería también deficitario según los criterios actualmente adoptados para el sector paraestatal.

Por eso la crítica a la empresa pública en el sentido de que su ahorro corriente no alcanza a financiar sus inversiones es incorrecta, puesto que en la práctica es rara la empresa —pública o privada— que está en posibilidades de hacerlo, recurriendo al sistema bancario nacional o extranjero como una sana fuente de financiamiento sin que ello sea síntoma de ineficiencia o manejos incorrectos. Incluso es una práctica de financiamiento recomendable siempre y cuando se cuente con una estructura financiera que la soporte y una capacidad de pago que la sufrague. Podemos afirmar que si todas las empresas generaran ahorro corriente para financiar sus programas de inversión no habría necesidad de gran parte de los servicios bancarios.

¿Son los pasivos de las empresas públicas una deuda pública?

Por lo que hace a los pasivos de las empresas públicas ocurre una situación similar al del gasto público en cuanto a la validez de agregarlos con la deuda del sector central para obtener así la Deuda Pública Federal. En este caso, como en el anterior, ha predominado más el aspecto de propiedad que el funcional o práctico, lo que propicia problemas conceptuales y de manejo.

En primer término, si se consideran aisladamente los pasivos de cualquier grupo de empresas sin referirlos a los activos productivos que las respaldan, se obtendrá una cifra con poco significado práctico. Por ejemplo: no es lo mismo una empresa que deba 20 millones de pesos, pero cuyos activos valen 100 millones de pesos, que otra, que debiendo la misma cantidad sólo dispone de activos por un total de 30 millones. Un enfoque similar podría plantearse en función al flujo de efectivo observando en él la proporción que representan los gastos financieros.

Volviendo al caso del sector privado no tendría ningún significado sumar todos sus pasivos y observar aisladamente su crecimiento, si al mismo tiempo no se atiende al valor de los activos que a dichas deudas respaldan y de cuyo funcionamiento dependerá el pago de los intereses y la amortización de las mismas.

Por último, los citados criterios de agregación dan la idea de que el Gobierno Federal actúa como aval de los pasivos de todas las empresas públicas, cuando en la realidad esto se presenta sólo en algunos casos.

Las transferencias: el verdadero nexo entre las finanzas del sector central y paraestatal

Imaginemos ahora que existe un grupo de empresas públicas que por estar en un proceso de expansión requieren realizar ciertos proyectos, que financiarán mediante créditos a largo plazo, para lo cual disponen del apalancamiento requerido por las instituciones financieras y cuentan con la suficiente capacidad para su amortización y servicio.

En función de los criterios de contabilización comentados dichas empresas serían deficitarias, lo que requeriría de un incremento equivalente en la deuda pública.

Supóngase también que por alguna razón, el mencionado grupo de empresas es retirado del sector público y que ya fuera de él continuarán con sus mismos planes; cabría preguntarse entonces: ¿cuál es el impacto real en la demanda agregada?, ¿será menor la necesidad de crédito a nivel nacional?

La respuesta a las preguntas anteriores es negativa, en virtud de que las empresas en cuestión son autosuficientes y solventes, por lo que de haber algún cambio al retirarlas del sector público sería sólo el de propietario.

Este ejemplo sería totalmente distinto si se hubiera supuesto que dichos proyectos fueran financiados con recursos provenientes del Gobierno Federal.

Este análisis expone con claridad que el verdadero nexo entre las finanzas del sector central y el paraestatal son las transferencias entre ambos cuya magnitud sí tiene implicaciones en otros agregados macroeconómicos.

Una relevante conclusión

Una conclusión que puede derivarse de los comentarios anteriores es que los criterios contables que han ido conformándose a lo largo de varios años, y que al presente definen la situación financiera del Sector Público, han dado como resultado un esquema híbrido entre lo que sería propio de la contabilidad social y lo que correspondería a la contabilidad comercial.

Resulta paradójico que el propio sector público no modifique dichas bases de contabilización, toda vez que se traducen en cifras cuyas magnitudes no son totalmente significativas para el análisis económico.

co, pero sí muy útiles para fomentar el desprestigio político a través de ataques que lo hacen ver como un mal administrador.

c) Implicaciones prácticas de los controles financieros

Desafortunadamente los planteamientos anteriores no sólo presentan problemas de clasificación e interpretación, sino que en la práctica se convierten en limitantes para el funcionamiento de la empresa pública e incluso propician algunos efectos negativos a nivel macroeconómico.

La mecánica de aprobación presupuestal

Como se dijo antes, los trámites de aprobación presupuestal se inician en junio del año previo [25]. Teóricamente, debe ser función de las cabezas del sector compatibilizar los requerimientos del sector mediante una selección de prioridades. Después las globalizadoras buscarán la congruencia macroeconómica de todos los sectores atendiendo a las prioridades nacionales y a la capacidad de financiamiento del país, ya sea con recursos propios o crediticios.

A este respecto conviene mencionar que en la realidad este esquema no ha podido desarrollarse cabalmente. Ha sido tema tradicional de discusión entre globalizadoras y las cabezas de sector, que sean estas últimas las que partiendo de un límite fijado por las primeras, asignen conforme a su criterio las prioridades dentro de su sector. En la práctica las globalizadoras intervienen de hecho y no de derecho en los presupuestos a nivel empresa.

Finalmente el presupuesto es enviado a la Cámara el 30 de noviembre y una vez aprobado por ésta, lo que ocurre a finales de diciembre, es remitido a las empresas para su ejercicio [26].

Recortes innecesarios

Al definir como públicos los gastos o egresos de todas las empresas del Estado, se provoca que éstas sufran de manera innecesaria los problemas financieros que el gobierno federal pudiera padecer. Por ejemplo, si por alguna causa es preciso reducir el gasto público, normalmente esto se traduce en una instrucción concreta para que todas las empresas mayoritarias reduzcan en un cierto porcentaje su nivel de gasto corriente o de inversión.

Como se observó en el cuadro de la página 60, los egresos de éstas son financiados predominantemente con ingresos corrientes y

recursos crediticios, por lo que siendo justos lo único que debería reducirse son las transferencias que van del sector central al paraestatal. De otra manera se provoca que innecesariamente se suspendan proyectos o gastos que pudieron ser financiados, lo que puede resultar contrario a los objetivos de la política económica en función del desperdicio de recursos que significa.

Inflexibilidad

Es evidente que por establecerse con demasiada anticipación al ejercicio presupuestal, la vigencia de los supuestos internos y macroeconómicos sea muy efímera, lo que paulatinamente, a medida que pasa el tiempo y suceden acontecimientos no previstos, crea un divorcio entre lo presupuestado y lo real. Sin embargo, como el primero tiene carácter de ley, cualquier modificación al presupuesto de las empresas requerirá, por disposición legal, de una serie de trámites, puesto que al ser sus egresos considerados como parte del gasto público en el monto que se modifiquen afectarán al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En otras palabras, los presupuestos de las empresas aprobados en primer término por la Secretaría de Programación y Presupuesto y después por la Cámara pierden significancia a medida que transcurre el ejercicio e incluso antes de que se inicie. A su vez esto desemboca en una serie de explicaciones, que podrían obviarse, entre los poderes ejecutivo y legislativo al momento que este último analiza la cuenta pública del año anterior.

En ocasiones dicha discrepancia se agudiza porque durante las instancias de negociación entre las secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, la cabeza de sector y empresas, los montos de gasto e inversión aprobados resultan al final menores a lo que estas últimas hubieran deseado, propiciando con ello ampliaciones potenciales aun antes de que hubiere sido enviado el presupuesto a la Cámara.

Dos niveles de administración: uno formal, otro virtual

Los trámites necesarios para modificar el nivel de gasto en inversión y el monto autorizado de endeudamiento adicional tienen severas repercusiones en la operación de las empresas.

A continuación un ejemplo práctico: una empresa privada y otra pública enfrentan como consecuencia del atraso en los pagos de sus

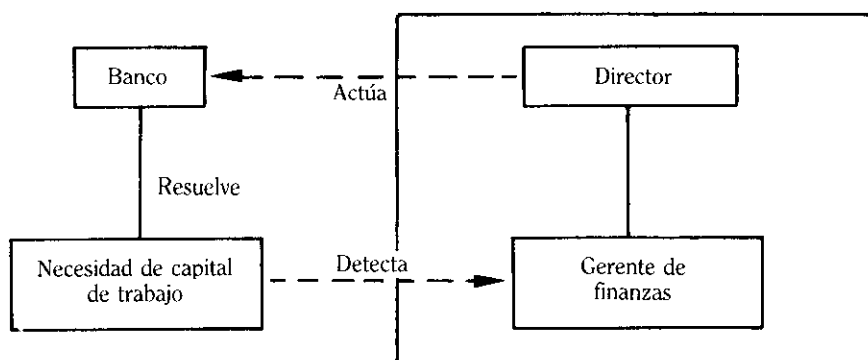


Figura 2.5. Mecanismo de financiamiento de la empresa privada.

respectivos clientes un problema de falta de liquidez, por lo que requieren de un crédito para capital de trabajo. La figura 2.5 representa la forma como respondería la primera.

El gerente de finanzas percibe la necesidad de contar con un capital de trabajo. Se lo comunica a su director y le plantea la posibilidad de acudir a un banco para solicitar los recursos necesarios. Este acepta y gestiona dicha operación y una vez cumplidos los requisitos financieros y jurídicos del caso, el problema es resuelto. Es pertinente enfatizar que son única y exclusivamente los directivos de las empresas quienes tienen la responsabilidad de resolver el problema, pero también la facultad de actuar con suficiente libertad.

Para una empresa pública la situación se describe en la figura 2.6.

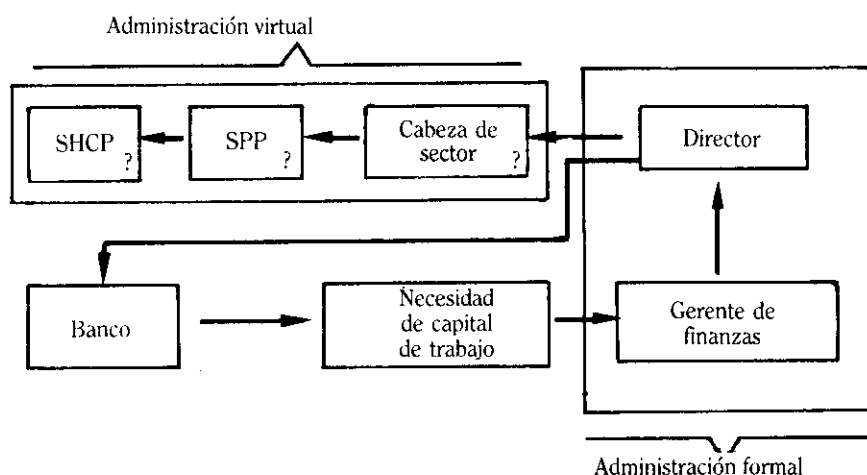


Figura 2.6. Mecanismo de financiamiento de la empresa pública.

Como se observa —a diferencia de la privada—, entre el banco y el director hay tres instancias que salvar: la cabeza de sector, que analizará la congruencia sectorial y la justificación de la petición; la Secretaría de Programación y Presupuesto, que estudiará el impacto en el gasto público, y por último la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que evaluará el efecto en el endeudamiento neto del sector público [27].

Así, en forma escrita, la solicitud respectiva deberá recorrer las tres instancias, hasta que la última comunique directa o indirectamente a la empresa su punto de vista que, de resultar positivo, facultará a su director para acudir al banco.

Se ha marcado con una interrogación el paso entre cada instancia. Ello se hizo porque es factible que en algunas de las tres no se obtenga la autorización, lo que dejaría el problema sin resolver. Asimismo habría que considerar el tiempo que dicho proceso representa, lo que se agrava si tomamos en cuenta que las instancias de control rara vez tienen un plazo máximo para dar respuesta a una solicitud.

Es probable entonces que a una empresa pública con suficiente capacidad de crédito y disponibilidad de recursos en algún banco en particular, no se le autorice contratar ningún financiamiento adicional al presupuestado, porque ello afecta el nivel de endeudamiento total del sector público, sin importar que la negativa esté basada en un presupuesto autorizado cuyos supuestos hayan perdido vigencia.

Este ejemplo, no raro en la práctica y que podría extenderse a otros casos similares, permite extraer varias conclusiones importantes.

- Observando el diagrama anterior, se puede establecer que para algunas funciones o decisiones coexisten en la empresa pública dos estructuras o niveles administrativos: uno, que podría señalarse como el nivel *formal*, integrado por los directivos de la empresa a quienes corresponde la responsabilidad de solucionar los problemas que ésta enfrenta, pero que en ocasiones no tienen la libertad de acción necesaria para lograrlo. Y el otro nivel, que denominaríamos *virtual*, formado por funcionarios del sector central quienes “*de facto*” tienen en sus manos ciertas decisiones, pero que no comparten con los directivos la responsabilidad de las mismas, teniendo paradójicamente con respecto a éstos un conocimiento escaso de la problemática de la empresa.
- Al perder *de facto* el director de la empresa ciertas atribuciones de importancia para la toma de decisiones, asume un papel

más parecido al de un gerente que al de un empresario. Es decir, se trata de una persona que habiéndosele asignado una cantidad equis de recursos su tarea es erogarlos, conforme a ciertos lineamientos, en un plazo determinado. Por el contrario, si el enfoque fuera empresarial, él mismo decidiría la aplicación de los recursos y su visión tendería a ser de largo plazo [28].

- Procedimientos de control como el descrito tienden a multiplicar el número de instancias que intervienen, ya sea en cuanto a las secretarías que participan, como al número de sus direcciones, que se ven involucradas, lo que termina por pulverizarlo. Así, a medida que éste es segmentado en varias instancias se pierde comunicación entre todas ellas, concentrándose cada una en aquel aspecto de la empresa que por su función les interesa, pudiendo alguna en ocasiones bloquear, por desconocimiento, asuntos de gran relevancia para el logro de ciertos objetivos básicos de una empresa en particular.

También ocurre con frecuencia que al momento de establecer un control se pierde de vista la magnitud numérica del sector paraestatal. Esto da pie a que alguna instancia en especial se vea abrumada de trabajo, distribuyendo jerárquicamente hacia su interior los asuntos según su importancia. Ello implica que personas de relativa poca experiencia y bajo nivel jerárquico, dentro de lo que hemos llamado el nivel informal de administración, asuman “de facto” cierto tipo de decisiones que podrían ser de enorme trascendencia para la vida de la empresa, sin importar que el asunto en trámite esté respaldado por un secretario de estado, consejo de administración, etc.

El costo del control

Al establecer sistemas de control se incide automáticamente en un costo para su administración referido tanto a recursos humanos como materiales, no obstante, este es un aspecto que rara vez se considera. Asimismo, por lo general no se revisan periódicamente dichos sistemas para verificar si cumplen con el propósito que les dio origen, tendiendo a mantener vigentes algunos de ellos que en la realidad ya no sirven a objeto alguno.

Por otra parte, en la práctica no está claramente definida la frontera entre empresa, cabeza de sector y globalizadora, lo que provoca

desperdicio de recursos humanos calificados, por cuanto que hay personas dedicadas exclusivamente a realizar la misma tarea. Es decir, para coordinar a una empresa de alguna rama específica es probable que la cabeza de sector tenga especialistas en la materia, lo que es factible que también ocurra en las globalizadoras e instituciones financieras involucradas con dicha entidad pública.

Esto es digno de considerarse puesto que el país padece una aguda carencia de personal calificado, que hace necesario utilizarlo de la manera más racional posible.

Los controles ad-hoc: una manera informal de control

Otro fenómeno propiciado por la centralización del control ha sido el surgimiento de controles *ad-hoc* que se dan al margen de leyes, acuerdos, decretos, reglamentos internos, etc. Por ejemplo, una secretaria tiene como responsabilidad aprobar un trámite específico, función que ejecuta a través de una dirección determinada. Sin embargo, el procedimiento en detalle establecido por ésta para dar curso a dicha aprobación puede variar de acuerdo al criterio personal del director respectivo, en cuanto a los requisitos solicitados, sobre todo en materia de información complementaria, lo que representa más gestiones y la creación de nuevas estructuras internas para realizarlas.

d) Control comercial

Otro aspecto sobresaliente del control que existe respecto a la empresa pública es el que genéricamente podría denominarse como comercial, dado que se incluyen fundamentalmente transacciones de este tipo como: compra-venta de bienes muebles e inmuebles, contratación de obras y servicios, etc.

En este caso también se ha dado una extrapolación de controles originalmente concebidos para el sector central, lo que en principio representa para las empresas públicas cierta pérdida de flexibilidad y oportunidad debido a los trámites que es necesario realizar, además de que involucra cargas administrativas adicionales para su cumplimiento. Sin embargo, su impacto en la operación de la empresa pública es considerablemente menor que el de los controles financieros descritos en la sección anterior.

Puede decirse que estos controles tienen una serie de ventajas como: establecer procedimientos uniformes que, conocidos por todos, eviten malos manejos, y consolidar y diseñar mecanismos de adquisi-

ción que permitan obtener mejores precios. Estos una vez asimilados en el funcionamiento de la empresa, resultan útiles tanto para ella como para sus contratistas y proveedores. Además es preciso reconocer que en varias secretarías recientemente se han dado avances que aligeran dichos trámites.

e) Control al personal

El control al personal de las empresas públicas se establece en diversos ordenamientos. El más específico es la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que abarca aspectos jurídicos y administrativos señalando obligaciones y sanciones a que están sujetos. Asimismo establece la obligatoriedad del Registro Patrimonial [29].

De reciente adopción ha sido el llamado tabulador de ingresos de los funcionarios públicos federales. Este hecho responde a la justificada inquietud por parte del Gobierno Federal de que los ingresos de éstos estén en función de su nivel de responsabilidad, para evitar excesos que en algunos casos se presentaban.

Desafortunadamente, como en otros tipos de controles, se dio un proceso agregatorio o centralizante, al establecer desde el sector central las remuneraciones del personal de confianza de alto nivel de todo el Sector Público Federal, tarea que representa una serie de dificultades prácticas que incluso limitan sus buenos propósitos:

- Tomando en cuenta la gran heterogeneidad de las empresas públicas, la idea de un solo tabulador establecido en función de la magnitud de las mismas no es práctica, dado que cada una de ellas desarrolla sus actividades en distintos mercados y diferentes regiones geográficas, elementos vitales para determinar las remuneraciones del personal de cualquier empresa.

En este sentido resulta cuestionable un tabulador que agrupe al personal que labora en secretarías con otro que lo hace en entidades dedicadas a la producción y venta de un variado tipo de bienes y servicios.

- Aun la tarea de homogeneización es en extremo complicada, dado que intervienen una serie de factores muy difíciles de evaluar como son las prestaciones, lo que crea cierta injusticia.
- La política de sueldos es uno de los instrumentos más importantes de que dispone la administración de cualquier empresa para el manejo y desarrollo de su personal. Si ella no es autó-

noma en esta materia se le estará privando de algo que por naturaleza le corresponde.

f) Información diversa

La solicitud de información a la empresa es una forma de control por parte del sector central. Cualquier dirección, subdirección o jefatura de departamento puede requerir el envío ocasional o periódico de ciertos informes, los que generalmente solicita mediante formatos especiales, estableciendo para ello plazos perentorios.

Es evidente que ante lo anárquico de esta situación las duplicidades ocurren con mucha frecuencia, llegándose a extremos en que una misma información se remite a una misma secretaría, pero en dos formatos diferentes.

Normalmente no es fácil precisar el alcance y utilidad de la información requerida. Las empresas se quejan de que es excesiva y que sólo su compilación y posterior análisis representa una actividad que demanda un número importante de personal. Por otra parte, existe la inquietud de que los datos enviados sirvan para instrumentar nuevos controles.

Sin embargo, es justo reconocer que existe dentro del sector central una gran preocupación por resolver este problema, que se traduce en dispendio de recursos humanos y materiales. En particular, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) ha diseñado y propuesto un paquete básico de información, que contiene los datos estadísticos y financieros más relevantes de cada entidad. Así, las empresas y organismos sólo estarían obligados a enviar informes con la periodicidad que se determine a una sola instancia, por ejemplo su cabeza de sector, la que posteriormente compilará y procesará todas las cifras recabadas, de tal forma que sea consultada por cualquier dependencia gubernamental que requiera hacerlo.

3. LA ADMINISTRACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

a) La Asamblea de Accionistas y el Consejo de Administración

La organización administrativa de la mayor parte de las empresas públicas responde al esquema característico de una sociedad mercantil: la máxima instancia es la asamblea de accionistas, quien a su

vez designa a un consejo de administración, siendo una de las atribuciones de éste nombrar al director general.

En la realidad de la empresa pública la situación es muy diferente, por ejemplo: las asambleas de accionistas son actos virtuales más que formales puesto que tienen un solo accionista. En esencia se usan para formalizar el nombramiento de consejeros de aquellas personas que de antemano fueron designadas como representantes de las secretarías que integran el consejo de administración de la sociedad. Podría decirse que éste es un aspecto del derecho donde se ve con claridad cierta contradicción de los ámbitos de la empresa pública y privada.

Todas las empresas públicas tienen como órgano de gobierno a una junta directiva, consejo de administración, etc., cuyo funcionamiento está regulado por un oficio circular expedido por las tres secretarías globalizadoras [30]. Así como en el caso de las asambleas de accionistas, en los consejos de administración también se encuentra un problema de compatibilidad entre el derecho común y la reglamentación específica de la empresa pública. Por ejemplo, conforme a dicho ordenamiento las decisiones se tomarán por mayoría de votos, pero ello puede contraponerse a lo dispuesto en los estatutos sociales de una empresa particular donde se establezca que las decisiones del consejo serán por unanimidad. Otro aspecto similar es la designación de consejeros, donde en ocasiones se decide, por cierta razón, nombrar representantes de alguna secretaría en particular, lo que podría significar tener más consejeros que los autorizados por la asamblea de accionistas. Este tipo de situaciones puede propiciar conflictos en aquellas empresas donde el Gobierno Federal, directa o indirectamente, no posea la totalidad del capital social por estar asociado con el sector privado nacional o extranjero.

Algunos problemas de orden práctico

Empero no son los problemas de compatibilidad entre leyes, o entre éstas y los estatutos sociales de las empresas públicas, los aspectos que deseamos destacar, puesto que ellos pueden solucionarse mediante las adecuaciones legales del caso, sin embargo, hay algunas cuestiones de orden práctico que por ser limitativas de las funciones de los consejos de administración vale la pena señalar con detalle.

En las empresas privadas los consejos de administración se integran por personas que tienen fundamentalmente dos características: son propietarios de una parte del capital, y debido a su prestigio, conoci-

mientos en la materia y relaciones personales se les invita a formar parte de dicho órgano de gobierno. El consejo es entonces, después de la asamblea, la máxima instancia administrativa, función que se distribuye entre sus miembros quienes nombran a un director general para que administre, según sus lineamientos, a la sociedad.

Coordinación más que administración

Para la empresa pública la situación es diferente. En primer término la idea al estructurar el consejo no es administrar, sino coordinar la participación y mantener informadas a varias de las secretarías que tienen relación con ella. Tan es así que antes de que ocurran los nombramientos se define la estructura del mismo en relación a las dependencias que estarán presentes. Por eso, las personas que concurren a las reuniones del consejo lo hacen en calidad de representantes y no porque tengan precisamente un amplio conocimiento en los asuntos particulares de la empresa.

Este hecho, aunado a su calidad de representantes, hace que su compromiso con la administración de la sociedad, en el sentido amplio de la palabra, sea muy relativo. Así el consejo pierde lo sustantivo de su función administrativa, convirtiéndose en una instancia de carácter informativo.

Un problema de jerarquías personales

Normalmente cada representante es designado, en forma aislada de los demás, por el titular de la secretaría que representa; incluso, a diferencia de una empresa privada, el director de la empresa no es designado por el consejo, sino por el Ejecutivo Federal.

Esto implica una peculiaridad muy característica de los consejos de administración de las empresas públicas, al mantener en el interior de éstos las jerarquías burocráticas de sus participantes, lo que condiciona sensiblemente su funcionamiento, en virtud de que la opinión de los funcionarios de mayor nivel suele prevalecer sobre los de menor rango.

Sin embargo, este hecho no sólo se limita a la relación entre consejeros sino entre todos ellos integrados como consejo y el propio director de la empresa, dado que éste, por motivo de su designación, puede tener acceso a altos funcionarios —posiblemente de mayor jerarquía que los propios consejeros— obteniendo por esa vía, como lo señala Carrillo Olea, *“Acuerdos que no hubieran sido aprobados*

por el Consejo de Administración, lo que resta claridad y fuerza a las capacidades de Dirección del Consejo". [31]

Aunado a lo anterior, la rotación propia del personal del sector público reduce los alcances del consejo como instancia administrativa, en virtud de que constantemente se incorporan nuevos elementos y con ellos otros estilos y criterios.

Un problema de jerarquía de leyes

Teóricamente corresponde a los consejeros de cada empresa, como una de sus más serias responsabilidades, analizar y evaluar los presupuestos y programas [32]. Sin embargo, esta función en la práctica se encuentra limitada, dado que no se considera la intervención de dichos cuerpos colegiados en los instrumentos de control diseñados para las empresas [33]. Así, encontramos un hecho contradictorio en cuanto a que por un lado se da fuerza a los consejos regulando su operación, pero por el otro se subestima su importancia.

En efecto, si revisamos los ordenamientos relativos al gasto público, a la venta y compra de bienes muebles e inmuebles o la propia Ley General de Deuda Pública, la figura del consejo de administración ni siquiera se menciona. Ello provoca que muchos acuerdos de éstos queden en simples autorizaciones para que el director inicie trámites ante tal o cual secretaría, sin menoscabo de que en la sesión de consejo respectiva pudo estar presente el titular de la misma, lo que pone en entredicho el anhelo de coordinación que se pretendió al integrar el consejo.

En síntesis, muchos acuerdos de los consejos de administración de las empresas públicas están condicionados al punto de vista de aprobación de otra instancia, como lo puntualiza Carrillo Olea: *"Es la cabeza de sector personificada en un alto funcionario y frecuentemente las secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Previsión Social, las que dictan la última palabra en asuntos que normalmente inciden en la estructura misma de la empresa."* [34]

b) Los directivos de las empresas públicas

El desarrollo de las empresas públicas, como el de cualquier organización social, económica y política, depende en gran medida de las habilidades, capacidad, creatividad y entusiasmo de su cuerpo directivo. Ello no sólo se circunscribe a sus más inmediatos resultados, sino

también en el logro de las metas futuras en cuanto a que son responsables del diseño de una estrategia para tal fin.

La rotación como elemento de inestabilidad

Desafortunadamente las empresas públicas mexicanas padecen, a diferencia de lo que ocurre con las privadas y las públicas de otros países, una elevada rotación de su personal directivo. No obstante la enorme trascendencia y repercusiones que este fenómeno trae aparejadas, su tratamiento en la literatura sobre la materia es relativamente escaso.

La rotación de personal directivo suele ocurrir en ciclos sexenales, aunque en realidad se trata de un proceso constante cuya intensidad varía según la fase del periodo presidencial. En la figura 2.7 se muestra la manera en que se podría representar dicho fenómeno, para el caso de un periodo de doce años.

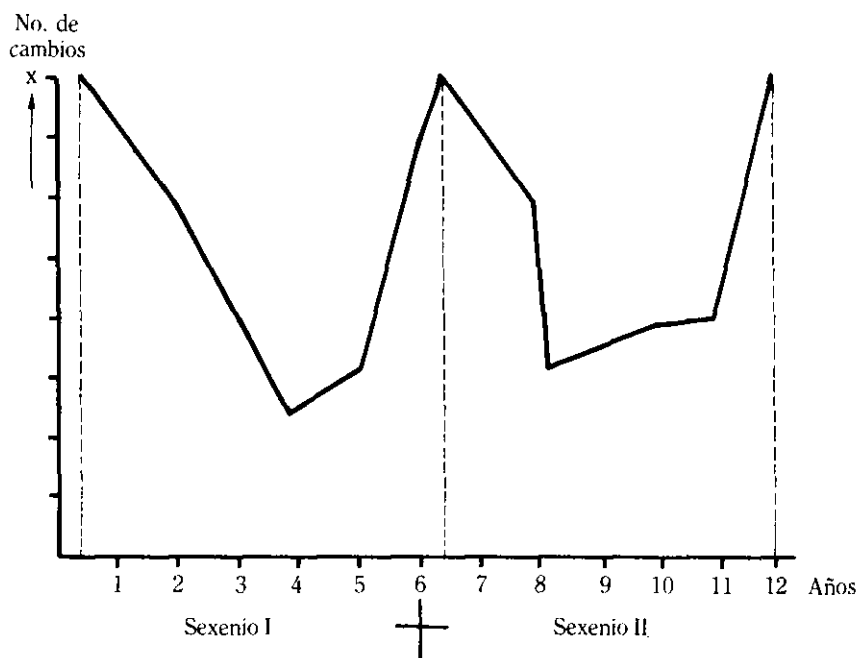


Figura 2.7. Rotación de personal directivo de la empresa pública.

Como se observa, durante el primer año (sobre todo los primeros meses), por razones obvias, ocurre la mayor cantidad de cambios; posteriormente la frecuencia de éstos tiende a reducirse durante el segundo y tercero, manteniendo cierto nivel a lo largo de los tres últimos. Desde luego que este patrón teórico requeriría para su análisis empírico de una cuidadosa estadística, aunque a *grosso modo* el resultado sería similar, pudiendo variar conforme al estilo personal de cada Presidente.

Estos movimientos constantes son muy significativos en la vida de las empresas públicas. Estudiados con mayor profundidad analítica concluiríamos que cada seis años o menos, la punta de la pirámide de la estructura jerárquica de la mayor parte de las empresas públicas en México se modifica. Ello incluye no sólo al director general, sino también al consejo de administración y a una porción de los cuadros administrativos superiores y medios. La representación gráfica de esta situación es la que se muestra en la figura 2.8.

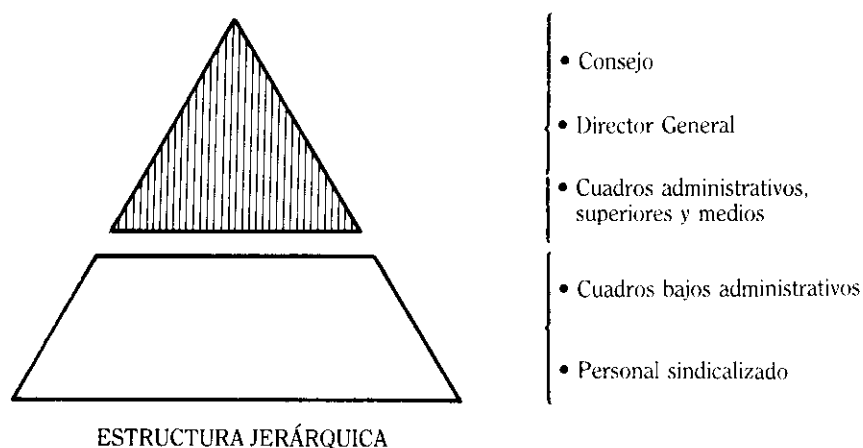


Figura 2.8. Cambios en la estructura jerárquica de las empresas públicas en México.

Para dimensionar este problema, se tomó como muestra a las 80 empresas y organismos que aparecen listados en el Diccionario Biográfico del Gobierno Federal [35], analizando si con respecto al sexenio 1976-1982 habían cambiado de director. De esta muestra se obtuvo las conclusiones de la figura 2.9.

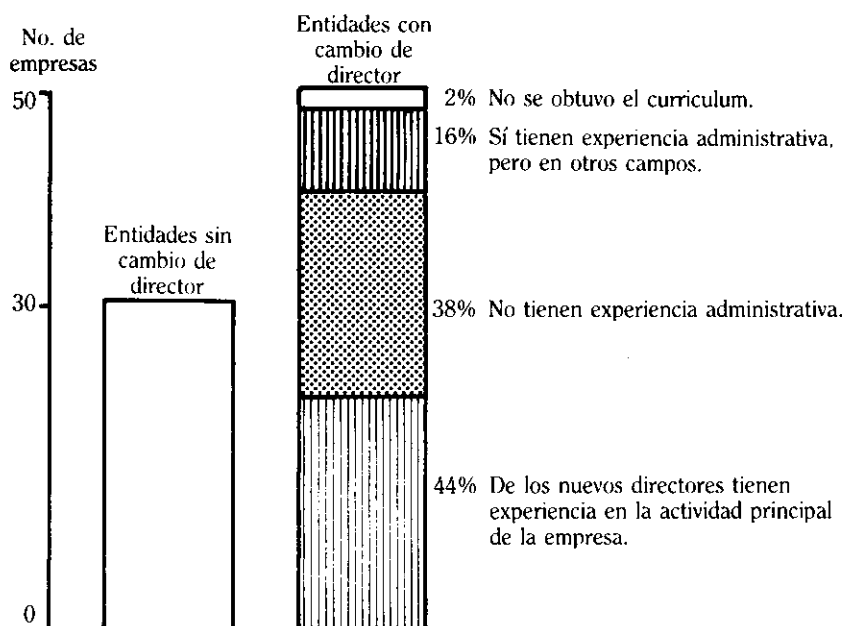


Figura 2.9. Conclusiones sobre los cambios de directores en las empresas y organismos del sector público.

Es evidente que cualquier organización económica, social y política cuya estructura jerárquica sufra modificaciones de este alcance, lo resentirá en su proceso de desarrollo. Algunas de las consecuencias más evidentes son:

- La pérdida de experiencia y recursos invertidos en la formación de personal.
- Diferimiento de decisiones.
- Se inhibe el desarrollo de cartas de reemplazo y los ascensos ocurren sin que el personal madure lo suficiente.
- Errores administrativos.
- Suspensión y modificación de proyectos.
- Disminución de la dinámica hacia fines del sexenio, lo que provoca un proceso de alto y arranque.

Imaginemos como simple ejercicio académico qué sucedería si la mitad de los gobernadores de las entidades federativas del país cambiaran cada seis años, cuando cambia cada Presidente de la República. Resulta

entonces evidente la sabiduría del sistema político mexicano, donde más de las dos terceras partes de los gobernadores cambian entre el tercero, cuarto y quinto año del periodo presidencial.

Rotación y nombramientos. Dos eventos que juntos son riesgosos

A la par del problema de la rotación, está como obvia consecuencia el nombramiento de funcionarios. En efecto, el Jefe del Ejecutivo Federal generalmente en consulta con el secretario responsable de la cabeza de sector, designa a los directivos de las empresas públicas, procedimiento que puede variar levemente dependiendo de la importancia del puesto en cuestión.

De acuerdo a nuestra realidad política ello implica que al principio de cada sexenio, en un periodo sumamente breve, tengan que ser designadas y por ende evaluadas un nutrido grupo de personas que se harán cargo de un grupo igualmente numeroso de empresas. Este procedimiento de nombramientos masivos favorece, como lo señala Ruiz Massieu, que en ocasiones *"se hagan cargo de la gestión de las empresas, personas que carecen de experiencia administrativa y que por ende las manejan deficientemente o las sacrifican por motivos políticos."* [36]

Desafortunadamente, el problema no sólo radica en el número de personas que habrán de estudiarse antes de dichas designaciones, sino que para que éstas sean exitosas deberán también conocerse, a veces con mayor precisión, los perfiles de cada puesto que presuntamente ocuparán.

Habrán posiciones cuyo momento y circunstancias requieran de individuos cuyas características personales favorezcan la consolidación de acciones anteriores. Por el contrario, en otros casos podrían necesitarse personas más agresivas que sacudan inercias a fin de modificar o trazar nuevos rumbos. Es claro entonces que no se trata tan sólo de designar a la persona x para ocupar el cargo w , sino que es preciso conocer por qué se le desea a ella en particular en ese puesto específico.

Se argumenta que esta rotación permite renovar cuadros y con ello preservar la salud del sistema político nacional [37]. Sin embargo, este argumento parece discutible puesto que la actividad y resultados de las empresas públicas son motivo de constante análisis y escrutinio por parte de un amplio sector de la población, ya sea en calidad de observadores interesados o como simples consumidores de los

bienes y servicios que aquéllas producen o prestan, lo que obviamente puede tener para el Estado consecuencias políticas positivas y negativas. En ese sentido cabría preguntarse qué es más dañino para el sistema, si mantener un proceso de designación de directivos paraestatales que tiende a propiciar errores administrativos o el pago al favor político, aspecto que a fin de cuentas podría ser resuelto en otras esferas, seguramente más apropiadas para el caso.

Otros problemas más de la rotación: las relaciones industriales

Es evidente que al renovarse los cuadros directivos se modifican las relaciones industriales dentro de las empresas, puesto que ellas son en esencia una relación humana. A continuación se exponen algunas consecuencias de la rotación de personal en el ámbito sindical y en el de empleados de confianza.

EN EL ÁMBITO SINDICAL

Para este análisis partamos de un hecho peculiar a las relaciones laborales de las empresas públicas. En efecto, como lo señalan Cordera y Gómez Tagle, el Estado actúa en una función dual: por un lado es patrón, y por el otro existe la misma relación política que mantiene con el resto del movimiento obrero [38].

En ese contexto las relaciones laborales dentro de las empresas públicas tienen un marcado carácter político, circunstancia que de cierta forma explica que las prestaciones y salarios de algunos paraestatales superen la media del mercado.

A esta situación se añade también la propia del cuerpo directivo de la empresa que, por las razones citadas, se ve normalmente involucrado en los cambios del sector central o de algunos de sus protagonistas en particular.

Se trata entonces de una relación entre dos partes: sindicato-empresa, donde los representantes de la segunda están sujetos a una gran movilidad, en buena medida motivada por el deseo particular de promoverse o por los propios azares del sistema. Ello favorece un clima que puede derivar en el otorgamiento de prestaciones o concesiones, que en el mediano plazo resulten gravosas para la empresa, en virtud de no contar con un sustento suficiente en la productividad de la mano de obra, lo que podría significar un riesgo para la fuente de trabajo y eventualmente provocar el cierre de la misma. Existen a este respecto casos dramáticos, como la extinta empresa Astilleros Uni-

dos del Pacífico, S. A., donde se realizó un estudio para determinar el valor presente de su pasivo laboral o de sus prestaciones, encontrándose que dicho valor superaba en ese momento su capital contable, razón que llevó a liquidar la entidad y establecer otra con una relación laboral totalmente distinta [39].

Cabe aclarar que no se pretende argumentar una posición opuesta al legítimo reconocimiento que merece el esfuerzo de obreros y empleados. Por el contrario, se desea señalar que si el sueldo y prestaciones rebasan la productividad de la mano de obra, se estará atentando contra su derecho más fundamental: el derecho al trabajo.

EN EL ÁMBITO DE LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA: ASCENDER
HASTA CIERTO LÍMITE

A cierto segmento del personal de confianza de las empresas públicas le ocurre algo similar a lo que sucede con algunos grupos de empleados de confianza de empresas extranjeras, quienes ascienden hasta aquel puesto que es ocupado normalmente por un extranjero designado por la matriz.

En efecto, en algunas empresas públicas ocurre un caso parecido en cuanto a que algunos ejecutivos son promovidos hasta un nivel donde el puesto inmediato superior es normalmente designado por el director entrante, seleccionando para ello a una de "sus gentes de confianza", persona que puede en ocasiones tener menos conocimientos que sus subordinados.

Esto provoca que dentro de la organización de las empresas públicas se forme un segmento "sandwich" limitado abajo por personal obrero o empleado de bajo nivel y limitado arriba por aquellos puestos que son ocupados por personas cercanas al director. En algunos casos esta división de puestos se define conforme a ciertas funciones, en cuanto a que estos últimos están normalmente encargados de áreas administrativas y los otros de las técnicas.

Lo anterior tiende a desalentar a personas que sintiéndose merecedoras de mejores posiciones no logran ascender, propiciándose la rotación de personal que, ante la falta de reconocimiento, abandona la empresa perdiendo ésta valiosos recursos humanos y desperdiciando lo invertido en el desarrollo de dicho personal.

DISCONTINUIDAD EN LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Otro efecto de la rotación de personal es que inhibe el desarrollo de cualquier política encaminada a la formación de recursos humanos, pues-

to que existen muchos factores aleatorios que la impiden. Supongamos, por ejemplo, un Programa de Desarrollo Organizacional. Cualquiera familiarizado con este tipo de programas comprenderá que por sus alcances, su éxito depende de dos factores básicos: tiempo y continuidad. Si el primero se acorta y la segunda se interrumpe dicho programa no tendrá ningún sentido. Este ejemplo señala con crudeza que, en muchos casos, algunos elementos presentes en la problemática actual de las empresas públicas impiden el uso de avanzadas técnicas administrativas, condenándolas a un estado de atraso e improvisación.

Una incierta dirección

Otro aspecto importante en el manejo de las empresas públicas es la incertidumbre que padecen sus directivos respecto a la permanencia en su cargo, la que puede durar desde unos cuantos días hasta varios años, es decir, la designación de un director de empresa pública es en realidad por un periodo "indefinido".

Esta inseguridad imprime un sello muy especial, puesto que muchos entran pensando más en su salida que en su gestión, angustia que se agudiza a medida que transcurre el periodo sexenal. Esto no es más que un comportamiento lógico, puesto que para cualquier persona su bienestar personal y familiar son de vital importancia y ellos dependen de su empleo.

No pretende lo anterior justificar la realización de actos ilícitos, sino plantear el aspecto humano de la incertidumbre, lo que induce al término de cada sexenio a una pérdida paulatina de entusiasmo y de atención a las tareas fundamentales. Así los problemas se sobrellevan sin resolverse, si no es que se agravan.

La sexenalización de nuestras relaciones

La movilidad del personal de confianza en empresas públicas con accionistas privados, ya sea nacionales o extranjeros, provoca cierta inseguridad en éstos, respecto a las personas que pudieren ser designadas como consejeros y directivos. Existen desafortunadamente casos donde habiendo partido de una relación cordial que favoreció en principio un buen entendimiento, se deterioró ésta a raíz de aplicar criterios diferentes, que se deben más al cambio de personas que a la modificación de ciertas políticas por parte del Estado.

Reconocer este aspecto es muy importante, en virtud de que el proceso de industrialización del país hace necesario afrontar una serie de nuevos proyectos, cuya complejidad requiere, para su desarrollo, de algún mecanismo de coinversión con socios privados.

REFERENCIAS

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32. (D.O. 31-XII-76). 46
2. Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Miguel Angel Porrúa, México, 1983, pág. 67. 46
3. *Idem*. pág. 93. 46
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32-bis. 46
5. Acle Tomasini, Alfredo. "Los Programas Sectoriales como instrumentos para la organización, coordinación y planificación de las empresas públicas". Ponencia presentada en el Programa de Desarrollo de la Gestión de la Empresa Pública, organizado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social por conducto del INAPRO y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Noviembre 5 y 6 de 1982. pág. 1. 47
6. Barenstein, Jorge. *La Gestión de las Empresas Públicas en México*. CIDE. México, 1983, págs. 27 y 28. 48
7. Carrillo Olea, Jorge. "Procesos y Estructuras en el Sector Paraestatal". Ponencia presentada en el Programa de Desarrollo de la Gestión de la Empresa Pública organizado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social por conducto del INAPRO y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Noviembre 5 y 6 de 1982, pág. 1. 48
8. El Presupuesto por programas fue inicialmente adoptado en la Ley del Presupuesto Federal de Egresos correspondiente a 1976 (2), pág. 79. 48
9. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Artículo 14 (D.O., 18-XI-81). 49
10. *Ibidem*, Artículo 153. 50
11. Trueba, Salvador. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*. Nos. 10-11. México, 1980, pág. 565. 51
12. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Artículos 29 y 30 (D.O. 31-XII-76). 52
13. *Op. cit.* (11) pág. 586. 52
14. El referendo es una autorización para que con cargo al ejercicio anterior, se ejerzan recursos en el año corriente. 53
15. *Op. cit.* (2) pág. 205. 53
16. *Op. cit.* (6) Capítulo IV. págs. 71-89 y 121. 53
17. Ali El Mir. "Control Gubernamental en las Empresas Públicas: Formas vigentes y relevantes", *Empresa Pública*. Vol. I, 1984. México, D.F., pág. 76. 55

18. García Ramírez, Sergio. Panorama sobre la Empresa Pública. Seminario Internacional de Regulación de las Empresas Públicas. Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. 14 a 16 de noviembre de 1980. Anuario Jurídico VIII. México, UNAM, 1981, págs. 260-261. 55
19. Diario Oficial 31-XII-76. 57
20. Diario Oficial 31-XII-76. 57
21. Se recomienda: *Musgrave and Musgrave. Public Finance in Theory and Practice*. McGraw Hill, Kogakusha, Ltd. USA, 1973. 58
22. Citado por Carrillo Castro y García Ramírez en (2), pág. 64. 59
23. Véase la Estructura de la Oferta y la Demanda en México, 1975. Matrices de Relaciones Intersectoriales. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1978. Cuadros (X-1) y (X-2), págs. 178-181. 59
24. Definiciones de conceptos de Finanzas Públicas. Indicadores Banco de México, septiembre, 1984. 64
25. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 18-XI-81). Artículo 25. 67
26. La ley prevé ciertas autorizaciones parciales a efecto de que durante los primeros meses del año se continúen desarrollando obras iniciadas el año anterior aprovechando con ello el tiempo de secas y evitando suspensiones (22), Artículo 38. 67
27. Hemos observado la posibilidad de que debido a la magnitud característica de la propuesta sea motivo de una instancia adicional como sería la Comisión Gasto-Financiamiento. 70
28. *Op. cit.* (6), pág. 169. 71
29. Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos (D.O. 31-XII-82). 73
30. Lineamientos para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Federal (D.O. 11-X-83). 75
31. *Op. cit.* (7), pág. 8. 77
32. *Op. cit.* (2), pág. 67. 77
33. *Op. cit.* (7), pág. 14. 77
34. *Ibidem*, pág. 9. 77
35. *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. Unidad de la Crónica Presidencial. México, 1984. 79
36. Ruiz Massieu, José Francisco. *La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980, pág. 172. 81
37. *Ibidem*, pág. 172. 81
38. Cordero, Salvador y Gómez Tagle, Silvia. El Estado y los Trabajadores de las Empresas Estatales en México, pág. 131. 82
39. Milanés, Salvador. Estudio sobre el pasivo laboral de la empresa Astilleros Unidos del Pacífico, S.A. En particular se le solicitó evaluar, a valor presente, el plan de pensionados y jubilados de dicha empresa. Dicho plan establecía como requisito de jubilación haber trabajado 25 años sin existir ningún límite de edad. A partir de la fecha de jubila-

ción, el monto de la misma sería igual al salario vigente de la categoría que el trabajador hubiera ocupado. Evidentemente, las conclusiones resultaron negativas para la empresa, encontrándose que dichas prestaciones sobrepasaban al capital contable de la misma.