

Capítulo 3	Un nuevo enfoque para la planeación, control y administración de la empresa pública	89
	Partamos por establecer un principio	89
	Bases para diseñar una estrategia del sector paraestatal y sus empresas	91
	Un control controlable	110
	Un nuevo enfoque en la administración de la empresa pública	117
	El estatuto de la empresa pública	120
	Referencias	120

Un nuevo enfoque para la planeación, control y administración de la empresa pública

1. PARTAMOS POR ESTABLECER UN PRINCIPIO

La depresión iniciada en octubre de 1929 hizo evidente que un buen funcionamiento del sistema económico de los países industrializados requería de una acción más directa del Estado en la economía. En efecto, el papel de éste ya no se conformaría sólo con la mera función reguladora de ciertos procesos a través de la expedición de disposiciones legales —las que incluso en dicha época eran bastante superficiales— [1], sino que debería actuar como un agente económico, cuyo comportamiento mediante su propia demanda de bienes y servicios, evitará distorsiones o desviaciones en la actividad económica, sobre todo aquellas de carácter depresivo que pusieran en riesgo la estabilidad del aparato productivo. Robert Heilbroner, reconocido historiador en materia económica, define esta etapa como el surgimiento del capitalismo guiado. Así, en su libro *La Formación de la Sociedad Económica*, cuando se refiere al Nuevo Trato (New Deal) menciona: *“El principio de Laissez Faire no constituye ya el ideal de las relaciones entre gobierno y economía. Lentamente ha ido surgiendo la concepción de la intervención pública activa con el objeto de asegurar el funcionamiento ordenado del sistema”* [2].

En ese sentido el gobierno estadounidense, como el de otras economías avanzadas, empezó a actuar directamente en el aparato productivo a través del gasto público, así a la política monetaria se unía entonces la fiscal, conformándose los dos tipos de instrumentos

y estrategias de política económica que preferentemente se manejan en las economías avanzadas del mundo capitalista, cuya respectiva efectividad sin embargo, es motivo de discusión constante entre economistas.

En países como México, algunos consideran —variando el tono fiscalista o monetarista— que la participación del Estado debería limitarse al manejo de instrumentos de esa índole, como son: el gasto público, la cantidad de dinero en circulación, la tasa de interés, los impuestos, etc. En especial el gasto público debería ser lo más reducido posible y sólo incluir las erogaciones del Gobierno Federal que cubran funciones administrativas, como un mínimo de transferencias a otros sectores, lo que en esta óptica neoliberal, significaría un sector paraestatal dedicado a ciertos subsectores básicos como los hidrocarburos, la electricidad, el transporte ferroviario, etc., cuya rentabilidad y considerable volumen de inversión los hacen poco propicios para la inversión privada. En resumen éste constituiría su ideal de economía mixta.

Planteamientos de este tipo suelen surgir más como imitaciones extralógicas, que en base a razonamientos fundados. Ello implica ignorar que, economías similares a la nuestra tienen características muy diferentes a las propias de países desarrollados, como son entre otras: falta de ahorro interno; tendencia al oligopolio derivada de la concentración de la riqueza; atraso tecnológico y; sobre todo, una interrelación desigual con los países industrializados, fenómeno de dependencia que éstos no vivieron en las etapas iniciales de su desarrollo.

Así el Estado en una economía en desarrollo, no sólo debe actuar como simple elemento de conducción, que mediante políticas fiscales; monetarias; comerciales, etc., intente simplemente mantener el sistema económico dentro de cierto cauce, sino que, como lo menciona Rodríguez, deberá realizar “una acción conciente” que procure *“corregir desviaciones inherentes a la evolución y funcionamiento del sistema económico periférico. Así pues, si no ajeno a dicho sistema, el Estado se concibe como externo al mismo; y como capaz de actuar deliberadamente sobre él”* [3].

Es obvio que la trascendencia de esa acción conciente, no sólo se limita a la esfera económica, sino que abarca también la política y la social, para mantener la estabilidad del país en su conjunto, evitando por ende, caer en situaciones explosivas [4]. Este enfoque ha sido recogido por García Ramírez que refiriéndose a la justificación que tiene el Estado para participar en la economía, describe el espíritu

del artículo 28 Constitucional de la forma siguiente: *“Evitar la concentración de la riqueza y el poder que ésta apareja e impedir la profusión de la pobreza y de la debilidad que ella acarrea”* [5].

Rodríguez destaca, entre otras, las siguientes formas de intervención del Estado en una economía en desarrollo:

- Injerencia directa en la orientación del crédito internacional, canalizando éste y los recursos internos hacia la inversión real.
- Diseñar programas que combinen la inversión pública en infraestructura y en producción directa con la que debe realizar el sector privado.
- Acciones —tanto internas como concertadas a nivel internacional— tendientes a disminuir la vulnerabilidad a las fluctuaciones y contingencias del exterior.
- Una acción profunda y persistente en el campo tecnológico.

Es claro que para el desarrollo pleno de dichas formas de intervención, debe jugar un papel fundamental la empresa pública, constituyéndose entonces como una útil herramienta de política económica a disposición del Estado. Sin embargo, como se comentó al principio de este trabajo, la participación de éste *per se* no asegura que los objetivos que la justificaron se cumplan. Para ello requiere, en primer término, definirlos con precisión, instrumentar las acciones para lograrlos y diseñar un sistema de evaluación y seguimiento que permita mantener un control adecuado y sobre todo conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.

2. BASES PARA DISEÑAR UNA ESTRATEGIA DEL SECTOR PARAESTATAL Y SUS EMPRESAS

a) Los aspectos más relevantes del escenario actual

Describir detalladamente los escenarios interno y externo que podrían preverse para los próximos cinco a diez años requeriría no sólo de un espacio mucho mayor al propio de este trabajo, sino sobre todo sería necesario el concurso de especialistas en muy diversas disciplinas que probablemente aportarían más y mejores ideas que las que pudieran surgir de los autores [6]. Además de que las circunstancias actuales, hacen más fácil la tarea de adivino que la de planeador. Sin embargo, al margen de estas salvedades, hemos juzgado conveniente

destacar algunos aspectos que a nuestro juicio son relevantes para diseñar una estrategia del sector paraestatal en su conjunto y para cada una de sus empresas.

Un mundo de transición

A partir de la crisis petrolera, se inicia una serie de cambios importantes en las economías industrializadas.

En primer término destaca un uso más eficiente de los energéticos, encaminado a reducir su dependencia del exterior. Este hecho, aunado al ingreso de nuevos productores al mercado petrolero internacional, motivado por niveles de precios que hicieron rentable la explotación de sus reservas, hacen pensar que no obstante una recuperación generalizada de las economías industrializadas, y las cotizaciones internacionales del petróleo, no reaccionarán de la misma forma como lo hicieron durante el segundo lustro de los setentas.

Para México esto implica que habrá de realizar un gran esfuerzo de diversificación en sus exportaciones para abatir la exagerada dependencia que tiene respecto a la venta de hidrocarburos al exterior cuyo precio es una variable totalmente fuera de su control. Dichas exportaciones tendrán también el propósito de generar divisas que financien cada vez en mayor medida a las importaciones [7].

En segundo lugar, la estructura industrial de algunas economías avanzadas acusa ciertas modificaciones; en efecto, industrias que le fueron anteriormente claves, como las pesadas, están actualmente perdiendo importancia relativa en beneficio de otras ramas, como aquellas denominadas de alta tecnología y del sector terciario. Ello tiende a señalar que, habiendo desarrollado una determinada base industrial e infraestructura y con una población relativamente estable o incluso decreciente, la demanda de algunos insumos básicos en los países industrializados —como el acero— tiende a crecer menos proporcionalmente que sus respectivos productos [8].

Lo anterior, aunado a regulaciones más estrictas en materia de contaminación, ha dado pie a ciertas teorías que auguran que durante los próximos años la expansión de algunas industrias, especialmente las “sucias”, ocurrirá en los llamados nuevos países industrializados, lo que obviamente significará áreas de oportunidad para estos últimos. No obstante en el corto plazo mientras dicha transición se realiza existirá una aguda competencia en esas ramas entre los recién y los ya industrializados, lo que recrudecerá —como aparentemente

ha ocurrido— las medidas proteccionistas por parte de las economías avanzadas.

Colateralmente se corre el riesgo de que ante precios internacionales muy bajos de ciertos insumos básicos, se concluya que es más fácil importarlos que empeñarse en su producción, posponiendo el desarrollo de industrias estratégicas cuya ausencia se hará notoria al momento que repunte la actividad económica.

Por último, una característica cada vez más evidente de la época contemporánea, es la rapidez con que se transforman las sociedades modernas como consecuencia del cambio tecnológico y del avance en las comunicaciones. Ello demanda que gobiernos y cuerpos directivos en general, tengan una ágil capacidad de respuesta que les permita reaccionar oportunamente ante dichos cambios a riesgo de quedar en una posición desventajosa. Para lo cual se requiere de sistemas administrativos eficientes que, apoyados en un buen proceso de planeación, establezca sus objetivos de largo plazo y le permita adoptar las decisiones correctas en el momento oportuno.

En México, ninguna organización administrativa puede sustraerse de estas circunstancias, menos aún el sector público que pudiera representarse, en función de las empresas que dirige, como el mayor empresario del país. Por lo que de su capacidad para administrar sus empresas, sagacidad para planear su futuro, y de la oportunidad de sus decisiones dependerá una buena parte del éxito industrial de la nación. En ese sentido las responsabilidades de los empresarios públicos y privados son compartidas. De esta manera el Estado adquiere para sí mismo las obligaciones que al sector privado impone.

La tasa de interés y el nivel de endeudamiento

La cuenta corriente de la balanza de pagos de México, padece una severa falta de diversificación. En 1984 las exportaciones petroleras representaron el 51% de los ingresos de dicha cuenta, mientras que el pago de intereses significó el 41% [9]. Estos coeficientes revelan con claridad la gran dependencia de la economía mexicana a los movimientos en el precio del petróleo y la tasa de interés, variables que desafortunadamente están determinadas en forma exógena.

Por ende, el esfuerzo de industrialización —y en ese sentido la industria paraestatal no es diferente— debe estar orientado también a generar un mayor ahorro interno a fin de depender en menor medida del crédito externo.

La Nacionalización de la Banca: un cambio trascendente en el escenario del sector paraestatal

Como cualquier otro sistema bancario, la banca mexicana ha permitido un proceso continuo de formación de capital, ya sea a través del crédito o mediante participación accionaria. Con esto último en particular aportó a la industria y al comercio recursos importantes como capital de riesgo, convirtiéndose en copropietaria de gran número de empresas.

En términos generales, la vinculación entre el capital bancario y el industrial, se dio de dos formas: En la primera, el aspecto bancario predominó sobre el industrial al participar algunos bancos en ciertas empresas.

Por el contrario, en la segunda se observa que los aspectos industriales y comerciales tendieron a prevalecer sobre los bancarios. Así, algunos grupos adquirieron, para integrarlos como parte de los mismos, a ciertos bancos abriéndose amplias posibilidades de financiamiento a través del crédito o aportaciones de capital que en realidad provenían de terceros, con lo que estableció un proceso de piramidación que permitió, con relativamente pocos recursos, controlar un vasto acervo productivo.

Estas dos formas de vinculación entre el capital bancario y el industrial, a la que podría añadirse una tercera que sería la intermedia, eran evidentes al momento de ocurrir la nacionalización de la banca, como lo describe Carlos Tello [10]:

En primer término estaban aquellos bancos cuya injerencia en la industria se limitó a cierta aportación —rara vez mayoritaria— en el capital social de algunas empresas, como fue el caso de Bancomer y Banamex.

En segundo lugar se sitúan aquellos otros —Banatlan y Cremi— que mantenían un vínculo más directo con algunas empresas, en cuanto a una participación mayoritaria. Sin embargo, el vínculo entre capital bancario e industrial no estaba orgánicamente estructurado:

Por último, estaban aquellas instituciones bancarias que, conjuntamente con empresas de industriales y de servicios, integraban un grupo estructurado actuando en algunos casos como unidad de mando. Este era el caso de: Serfín, Comermex y Banpaís.

Así, al momento de ocurrir la nacionalización de la banca privada, ésta participaba en 349 empresas [11].

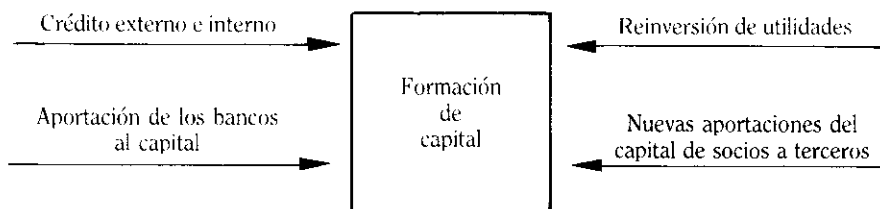
Porcentaje del capital social en poder de los bancos

<i>Total de empresas</i>	<i>Menos de 25%</i>	<i>Entre 25 y 50%</i>	<i>Más de 50%</i>
329	180	58	91

Al vender los bancos las acciones de las empresas en las que participaban, desaparece la vinculación entre el capital bancario y el industrial, lo cual plantea una serie de interrogantes que es menester considerar, en el supuesto de que en el futuro la banca nacionalizada se oriente más a desarrollar funciones de banca de depósito, hipotecaria, fiduciaria, etc., relegando las de la banca de inversión.

En efecto, la aportación de capital de riesgo por parte de los grupos bancarios, junto con el crédito externo e interno, la reinversión de utilidades y la suscripción de nuevas acciones por parte de los propios socios o de terceros, eran las fuentes de financiamiento disponibles para la formación de capital (inversión en activos productivos) de un importante número de empresas.

Es difícil precisar aquella porción de los activos totales del número de empresas citado que fue financiada con aportaciones hechas por los bancos, aunque podría estimarse que su valor presente sería aproximadamente igual al producto que se obtenga de la venta de sus acciones.



Analizando el esquema anterior podría concluirse que en el corto y mediano plazo la disponibilidad del resto de los mecanismos de formación de capital estará restringida. Por ejemplo, el crédito externo, en cuanto a nuevos compromisos, se ve como una opción limitada. Por su parte la reinversión de utilidades o nuevas aportaciones de los socios, se antoja difícil que, a la luz de las circunstancias actuales, logren compensar la carencia de otras fuentes, o incluso se mantengan en los niveles que tuvieron anteriormente.

Queda desde luego abierta la posibilidad a las aportaciones de socios extranjeros. No obstante, ello plantea también sus propias dificultades, dado el necesario concurso de capitales mexicanos, aspecto que no se ve muy factible al menos en el corto plazo. Por su parte, el uso del crédito interno parece menos restringido que el externo, aunque estará en función de la política monetaria y de la capacidad de pago de los acreditados.

Sobre estas bases creemos que eventualmente la banca deberá retomar una postura activa en la creación y expansión de empresas aportando capital de riesgo. Sin embargo, ello habrá de ocurrir en un marco diametralmente distinto a lo que fue en el pasado. Ahora los recursos bancarios son controlados por el Estado y en esa medida puede definir las prioridades. Por ende, es indispensable contar con una estrategia de participación del sector público en la producción de bienes y servicios, utilizando todos los recursos financieros a su alcance. Pero ello debe basarse en esquemas novedosos e imaginativos, que sin perder de vista sus objetivos políticos, sociales y económicos permitan flexibilidad y aseguren la eficiencia en la utilización de los medios que para tal fin destine. No obstante, se requeriría de enfoques diferentes en materia de control, que propiciaran un mayor grado de autonomía a los directivos y órganos de gobierno de las empresas públicas, facilitando, entre otras cosas, la coinversión con los sectores social y privado.

b) Un método para planear la participación del Estado

A veces los ejercicios de planeación de las empresas del Estado parecen centrarse sólo en su muy particular problemática, manteniéndose relativamente aisladas de los objetivos de las ramas a las que pertenecen, por ejemplo, metalmecánica, textil, etc.

Es necesario, en principio, que cada una de sus empresas se vea integrada a su respectivo sector a nivel nacional para planear en él la participación del Estado, adoptando objetivos comunes a cualquier inversionista privado que también participará en dicho sector, a los que obviamente añadiría los suyos propios derivados de su condición de empresa pública.

En esencia, lo que se pretende puntualizar es que a partir de una evaluación a nivel nacional de cada sector y subsector, el Estado defina, si su participación queda limitada a la normatividad en la materia o bien actúa directamente como un participante. Ambos tipos de acciones presuponen un cuidadoso proceso de planeación del que se

deriven con claridad los objetivos que se persiguen y la forma de evaluarlos.

En el capítulo sobre Planeación, se observó que salvo para algunos subsectores, los objetivos contenidos en los Planes Nacionales han quedado expresados de manera general, para buena parte de las empresas públicas, haciéndoles difícil encontrar formas concretas de participar en su logro. Asimismo, se hizo notar que al planear se soslayan los problemas particulares de cada empresa, cuya solución —previa o simultánea— es condición para que sus acciones tengan un impacto trascendente en las metas de sus respectivos sectores.

Recogiendo estas inquietudes, proponemos un método para planear la presencia del Estado en la economía a través de sus empresas.

El método propuesto asume que una estrategia del sector paraestatal debe ser el resultado a su vez de varios ejercicios de planeación que partan de lo general a lo particular, es decir, que comprenda desde el nivel macroeconómico hasta el correspondiente a cada empresa, pasando desde luego, por el relativo al sector o rama industrial. La efectividad de este proceso de desagregación dependerá de que la problemática y circunstancias particulares de cada nivel sean reconocidas y cuya solución forme parte de sus objetivos específicos.

El nivel macroeconómico

Es evidente que el Plan Nacional debe ser el marco a partir del cual se desarrolle cualquier esfuerzo de planeación, tanto del sector público como del privado, en virtud de que sintetiza los grandes objetivos

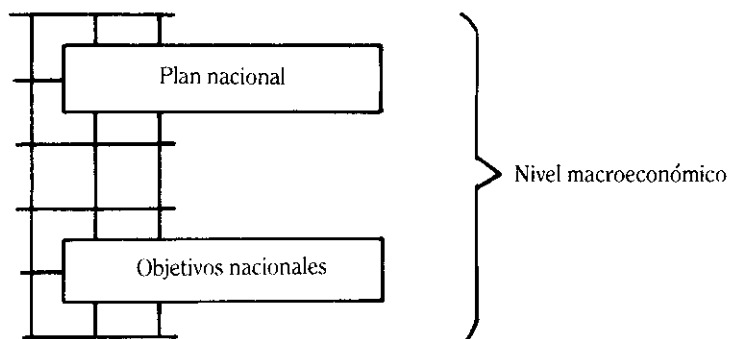


Figura 3.1. Nivel macroeconómico.

nacionales y define en términos generales las estrategias y políticas para alcanzarlos (figura 3.1). Esta tarea corresponde a las secretarías globalizadoras y especialmente, por sus atribuciones, a la de Programación y Presupuesto [12].

El nivel sectorial

A partir del Plan Nacional es posible establecer programas por sectores, como han sido los de fomento industrial y comercio exterior, minería, etc., los que definirán los objetivos de cada sector (figura 3.2).

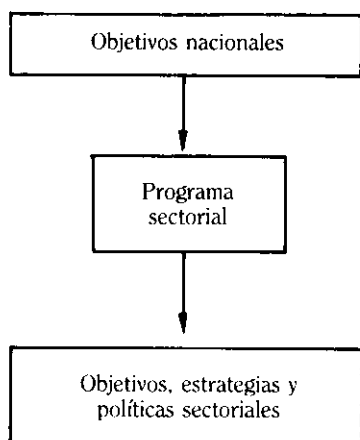


Figura 3.2. Nivel sectorial.

No obstante que el establecimiento de estrategias y políticas para algunos sectores ha representado un gran avance en cuanto a que acercan los grandes propósitos nacionales al nivel de las unidades productivas, son respecto a éstas, todavía demasiado agregados para incorporarlas a sus propios procesos de planeación.

Por ello es necesario que este esfuerzo sectorial se prolongue a niveles de subsector o rama. Dicho proceso se presenta en la figura 3.3.

Es clara entonces la gran importancia que tiene el diagnóstico del subsector que, apoyado en los objetivos sectoriales, permitirá establecer el programa respectivo y en particular la misión estratégica que habrá de desempeñar la participación del Estado en él. Por el contrario, si se carece del mismo se termina por lo general en dar justificaciones superficiales, tanto para explicar su presencia como su eventual retiro de una industria específica.

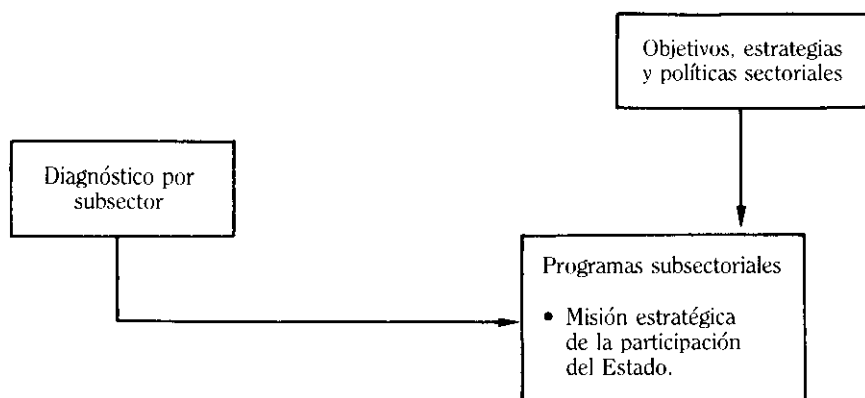


Figura 3.3. Nivel subsectorial.

Como ejemplo de este tipo de vaguedades se escucha que la industria farmacéutica debe nacionalizarse, como si la propiedad de sus activos, por parte del Estado, fuera la condición suficiente para que los problemas básicos de dicha rama, sobre todo los relativos a la transferencia de tecnología y comercialización de sus productos, quedaran resueltos. En el otro extremo se propone que el sector público se retire de algunos subsectores porque aparentemente no tiene su presencia función alguna, sin percatarse que su retiro podría acarrear otro tipo de consecuencias o contribuir a empeorar los problemas propios de algún subsector en particular.

Para ilustrar esto último, conviene mencionar el siguiente ejemplo referido al sector textil paraestatal.

Las empresas textiles del Estado ingresaron al sector paraestatal por razones diversas: bancarrotas, insolvencia, abandono de los dueños extranjeros, adeudos vencidos y quiebra de una cooperativa.

En 1981 se planteó la necesidad de evaluar la participación del Estado en esta rama, para lo cual se procedió a realizar un estudio del sector textil nacional y de la presencia en él de las empresas públicas. Además, se llevó a cabo un diagnóstico de la situación particular de cada una de ellas.

No sería oportuno referir con detalle todas las conclusiones del citado trabajo, sin embargo, mencionaremos las que consideramos relevantes para los fines propios del análisis que nos ocupa:

- Se apreció cierto proceso de transferencia de utilidades hacia otros sectores.

- En términos de oferta, se observó un bajo consumo *per capita*, aspecto todavía más grave al estar la oferta disponible concentrada preferentemente en los mercados de altos ingresos.
- Se encontró un excesivo nivel de intermediación entre el fabricante de tela, el confeccionista y el distribuidor de ropa, lo que involucraba incrementos en costos que no guardaban proporción con el valor agregado por cada etapa.
- El sector paraestatal textil se hallaba descoordinado, sus plantas eran obsoletas con cuellos de botella y su estructura financiera estaba sumamente endeudada con los consiguientes problemas en flujo de efectivo. No obstante, operativamente eran rentables la mayor parte de las empresas.
- Sin embargo, éstas sólo participaban en un segmento del mercado nacional —fibras blandas— que mostraba una tendencia decreciente a favor de las fibras sintéticas, cuyos precios eran sensiblemente más bajos.

Sobre estas bases se hicieron las siguientes consideraciones:

- El eventual retiro podría contribuir a agudizar la transferencia de recursos de este sector hacia otros, en sí misma preocupante, que podría implicar una reducción mayor de la oferta en el futuro.
- En la práctica resultaba poco factible vender las empresas dada su situación financiera.
- Se trataba de productos que mostraban índices de consumo *per capita* particularmente bajos, lo cual tiene un efecto sensible en la satisfacción de una necesidad básica.

Lo anterior permitió asignar al sector una serie de misiones estratégicas como:

- La producción de productos vinculados o definidos del programa de básicos.
- Buscar dentro del sector la integración entre los fabricantes de tela, confeccionistas y distribuidores.
- Aportar capital fresco para eliminar cuellos de botella y sanear la estructura financiera de las empresas.
- Iniciar el uso de fibras sintéticas para abatir costos de fabricación.

- Reorganizar al sector a partir de una empresa tenedora, proceso que se daría de manera paulatina, permitiendo que cada etapa del mismo tuviera un periodo de maduración.

En síntesis, el ejemplo anterior permite apreciar dos aspectos fundamentales que deben provenir del diagnóstico de cada subsector. El primero es el establecimiento de la misión estratégica que persigue el Estado al participar en él. El segundo, es que constituye un elemento fundamental para definir la forma más conveniente de organizarse o estructurar a sus empresas que formen parte de dicho subsector.

Esto último es particularmente importante, dado que con frecuencia se decide, sobre objetivos muy generales, la creación, fusión, etc., de empresas públicas, lo que a veces tiende a propiciar problemas colaterales, cuyo efecto negativo resulta mayor que las supuestas ventajas que se buscaba obtener.

En este sentido, debe verse con especial cuidado el caso de las empresas controladoras (*holding*), cuya creación en el sector público ha pretendido por lo general resolver problemas de coordinación entre empresas similares y racionalizar la utilización de sus recursos humanos y financieros.

Por considerar importante hacer algunas puntualizaciones sobre este tipo de sociedades, juzgamos útil destacar a continuación algunos aspectos diferenciales entre los sectores privado y público, que pudieran significar en la práctica que organizaciones de este género no tengan necesariamente los mismos resultados en cada uno de dichos sectores:

- Mientras que en el sector privado las empresas tenedoras (*holding*) han surgido de procesos ordenados que fueron deliberadamente selectivos en sus agrupamientos hasta culminar con su creación, en el sector público dichos agrupamientos ocurrieron, como se ha visto, por razones fortuitas, lo que implica que no obstante se trate de empresas pertenecientes a una misma rama, su problemática administrativa, financiera y laboral, puede ser muy heterogénea. Dicho de otra forma, en lugar de haber sido un proceso gradual, fue en realidad el eslabonamiento de acciones aisladas.
- Por otra parte, la preferencia del sector privado hacia este tipo de organizaciones ha sido motivada más por aspectos fiscales y financieros que por razones de coordinación.

No significa lo anterior que estemos en total desacuerdo con la formación de empresas tenedoras en el sector público. Lo que se pretende afirmar es que la forma o estructura de organización debe ser diseñada una vez que se tengan claramente definidos los objetivos y propósitos que se persiguen.

De igual manera, debe estar claramente establecida la frontera entre las funciones corporativas de la tenedora y las operativas de las empresas, de otra suerte la llamada controladora se vuelve una instancia más en los trámites burocráticos que realiza la controlada.

Además, una decisión de este tipo habrá de considerar otros aspectos igualmente relevantes, como son los laborales; la magnitud de la organización que se está creando, la factibilidad de su manejo y en ocasiones el acopio de poder que significa para quien la administre, puesto que con frecuencia ello se traduce para la cabeza de sector en entidades difíciles de coordinar.

El nivel empresa

Teniendo claramente definida la misión estratégica del Estado por subsector, las empresas pertenecientes a cada uno de ellos dispondrán de un elemento fundamental que les permitirá vincularse en forma directa al esfuerzo de su rama correspondiente y por consecuencia al de su respectivo sector, enmarcado ello dentro de los objetivos nacionales. No obstante, para que cada unidad productiva fije a su vez sus propios objetivos estratégicos, requiere no sólo de información exógena a ella, como serían las llamadas misiones estratégicas, sino que será preciso que tenga un conocimiento claro de su propia realidad en base a sus puntos débiles y fuertes, lo que en suma constituirá su escenario micro. Además, deberá considerar también el desarrollo de ciertas variables macroeconómicas que pudieran tener influencia en su operación, como son tasa de inflación, tipo cambiario, costo del dinero, restricciones a la importación, etc.

Este procedimiento se describe en la figura 3.4.

De acuerdo a la figura 3.4, imaginemos la siguiente situación:

- Se trata de un subsector que produce insumo estratégico donde concurre el Estado con un porcentaje importante del mercado. A nivel nacional la producción es apenas suficiente para cubrir el consumo total.
- Debido a problemas financieros del sector privado no se prevé que la producción se expanda, lo que puede derivar en impor-

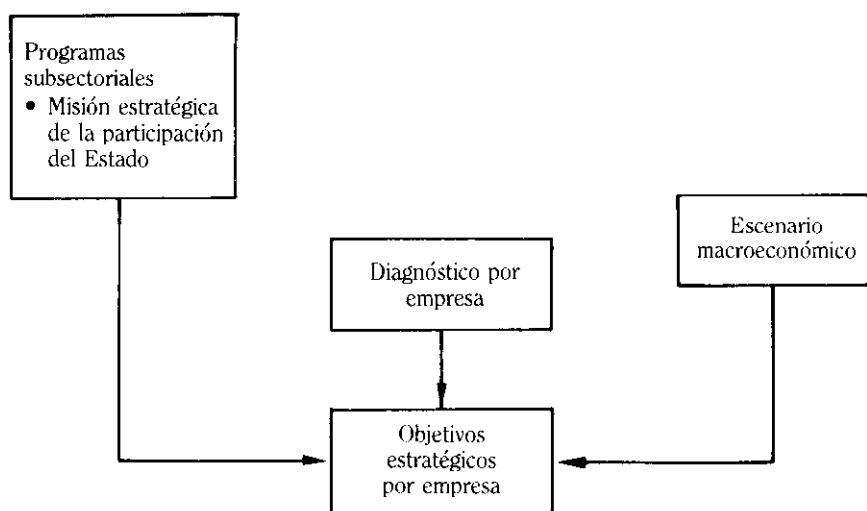


Figura 3.4. Nivel empresa.

taciones que obviamente consumirán divisas y podrían significar precios para ese insumo mayores a los nacionales, con el consiguiente impacto en los consumidores.

- A su vez, las empresas públicas en el sector enfrentan limitaciones financieras que hacen difícil prever la posibilidad de que compensen el escaso crecimiento del sector privado.

Estos factores le plantean al Estado como misión estratégica: asegurar la máxima producción posible de sus empresas para reducir al mínimo las importaciones. Ello significa también que los escasos recursos de que dispone sean invertidos donde, en términos de producción, tengan el mayor efecto.

Supongamos ahora que nos corresponde determinar los objetivos estratégicos de una empresa del Estado que participa en este subsector y cuyo diagnóstico particular nos indica lo siguiente:

- Cuenta con cierta capacidad ociosa, pero debido a varios cuellos de botella no puede utilizarla.
- Adicionalmente las variaciones en la calidad de su producto afectan sensiblemente el costo de producción de los industriales que lo insumen.
- Tiene una gran dependencia de divisas, para pago de insumos y amortización y servicios de su deuda, que no puede compen-

sar por estar su producción totalmente destinada al consumo interno.

- Su proceso productivo tiende a contaminar las zonas adyacentes a sus instalaciones.

Por lo que hace al escenario macro, percibe que:

- Los permisos de importación estarán más restringidos.
- Habrá una mayor limitación de divisas.
- La inflación aunque estable seguirá siendo elevada, lo que repercutirá en sus costos y posiblemente afecte al ambiente laboral, tanto a nivel obrero como empleado, provocando entre otras cosas, tensión y rotación de personal.

Sobre estas bases, dicha empresa establecería los siguientes objetivos estratégicos:

- Asegurar la utilización de su capacidad instalada.
- Mejorar la calidad de su producto.
- Incrementar la productividad para abatir costos.
- Sustituir importaciones.
- Disminuir su dependencia de divisas extranjeras.
- Desarrollar sistemas que eviten la contaminación.
- Mantener una relación estrecha sindicato-empresa y empresa-personal de confianza.

Para cuya ejecución requiere establecer las acciones concretas que será necesario realizar, los problemas que habrán de enfrentarse y las soluciones a éstos, en base a un orden de prioridades.

Finalmente se determinarán los recursos materiales y humanos que serán necesarios, la periodicidad y forma de evaluación y la asignación de los responsables de cada una de las soluciones.

Este procedimiento se presenta gráficamente en la figura 3.5.

Recordará el lector que en un apartado del capítulo sobre planeación, se hizo notar que la actual estructura programática del presupuesto de inversiones de las empresas públicas se refiere básicamente a una distribución de recursos en base a las distintas etapas del proceso productivo, lo que no permite conocer claramente los objetivos que se persiguen, lo cual se presentó en el cuadro 2 (página 49). Si a este mismo cuadro le incorporamos ahora los objetivos estratégicos de nuestra hipotética empresa, obtendremos el cuadro 5.

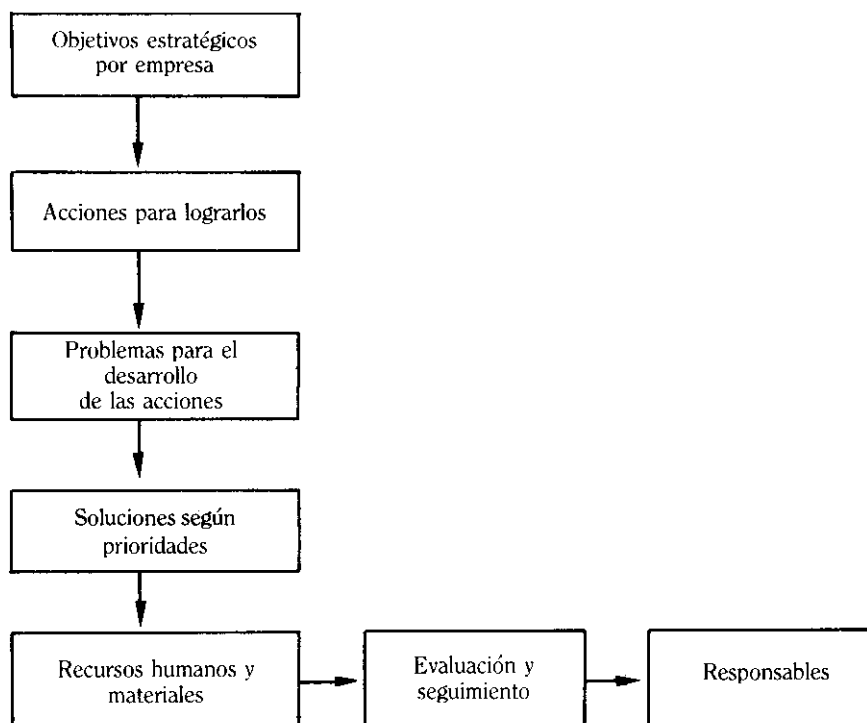


Figura 3.5. Establecimiento de objetivos estratégicos.

Cuadro 5. Distribución del presupuesto de inversión en base a objetivos estratégicos.

Programa	Objetivos estratégicos						Total \$	Objetivos operacionales tons.
	Capacidad utilizada	Productividad	Calidad	Sustit. Importaciones	Control ambiental	Relaciones laborales		
Extracción	a	b	—	—	d	e	A	w
Molienda	—	c	f	—	—	i	B	x
Concentración	m	h	m	p	q	—	C	y
Embarque	<u>r</u>	<u>—</u>	<u>—</u>	<u>—</u>	<u>s</u>	<u>j</u>	<u>D</u>	z
TOTAL:	H	I	J	K	L	M	E	

Es evidente que si sólo se distribuye el presupuesto de inversión atendiendo a los renglones se le estará vinculando a *objetivos opera-*

tivos. Por ejemplo: extraer x número de toneladas, lo cual resulta un tanto redundante puesto que es obvio que dicha empresa habrá de generar una determinada cantidad de producción y ventas, porque si no lo hace, simplemente no podría subsistir. Además de que, salvo el caso de una nueva sociedad, dicha producción, como se mencionó en el capítulo anterior, se genera con instalaciones ya existentes y no como consecuencia de la inversión específica de un año en particular.

En cambio, si admitimos que lo importante del cuadro son las columnas, es decir, los *objetivos estratégicos*, deduciremos que el logro de los mismos garantizará automáticamente que la empresa esté en una posición más sólida, lo que no ocurriría con el mero cumplimiento de los llamados objetivos operativos. Esto es, una unidad productiva puede romper marcas de producción y ventas, pero posiblemente siga siendo tanto o más ineficiente de lo que era en el pasado. De lo anterior se desprende que será la empresa la mejor capacitada para conocer cuáles deben ser sus objetivos estratégicos, por lo que fijarle exógenamente, para efectos de control, una distribución específica de su programa de inversiones, significará pérdida de autonomía y por ende eficiencia, sin que en la práctica dicho mecanismo tenga mayor efecto.

En ese sentido el énfasis del control debe dirigirse a asegurar que el subsector y la empresa cuenten con un adecuado proceso de planeación y no tanto a establecerles programas, subprogramas, etc., cuyo cumplimiento puede resultar intrascendente. Dicho de otra forma, es mejor un sistema que asegure que se hagan las cosas correctas, en lugar de otro que sólo garantice que las cosas se hagan correctamente, sin importar que éstas sean inútiles para los propósitos que se persiguen.

Por último, otra ventaja del proceso de planeación descrito, es que permite mantener un diagnóstico actualizado del sector y subsectores que lo componen, lo que representa un medio para disminuir errores y favorecer respuestas rápidas. Pongamos por ejemplo a un subsector donde se empieza a producir un cambio tecnológico tendiente a que el bien que elabora sea eventualmente sustituido por otros sucedáneos. Un diagnóstico como el propuesto permitiría asignarle como misión estratégica a ese sector la diversificación de sus productos para hacer frente a dicha situación. Asegurar que esto se haga será más útil para él y el país en su conjunto, que el seguimiento de la evolución de los gastos e ingresos, sin querer decir que no deban ser vigilados.

La vinculación entre los niveles macroeconómicos, sectorial y empresa

La vinculación entre los niveles macroeconómico, sectorial y empresa, debe asegurar que fluya la información de arriba-abajo y de abajo-arriba y que cada uno ejecute en su justo término y en su justo plazo las funciones que debidamente le competen. Ello requeriría de dos instancias: una de coordinación y otra de administración.

La instancia de coordinación se establecería entre las secretarías globalizadoras y las cabezas de sector, mediante comisiones intersecretariales por cada subsector, las que define García Ramírez de la forma siguiente: *“La subsectorización pudiera darse con el esquema de comisiones intersecretariales, que son la figura jurídico-política más intensa y menos pesada administrativa y presupuestalmente. Aquellas asumirían precisamente ese papel; uno político. Tendrían a su cargo, por materias y hacia arriba la conformidad sectorial con el Plan Global, con el sector hacia abajo, la orientación de las entidades del sector”* [13].

Así, en el seno de éstas se estudiaría el diagnóstico del subsector, estableciendo su programa y precisando la misión estratégica de la presencia del Estado en él. Se cuantificarían las necesidades de recursos y sus distintas fuentes de financiamiento, destacando para efectos presupuestales aquellos que tuvieran que ser aportados por el Gobierno Federal.

Este mecanismo aliviaría notablemente los problemas de coordinación que existen en la actualidad entre las distintas dependencias vinculadas al sector paraestatal, derivados en buena parte de la falta de conocimiento e información de la situación específica de las empresas y sectores que controlan o coordinan. Evitaría además pérdida de tiempo, desgaste personal, y en especial le daría la oportunidad al sector central de concentrarse en aquello que verdaderamente le importa del sector paraestatal.

La instancia de administración debe vincular a la cabeza de sector con cada empresa y esa no debe ser otra que su propio consejo directivo, en cuyo seno se revisaría su diagnóstico, se acordarían sus objetivos estratégicos, estableciendo la estrategia financiera para alcanzarlos.

Los miembros de dicho órgano de gobierno actuarían entonces como coadministradores al tener la responsabilidad de decidir las cuestiones de más relevancia para la empresa. Sin embargo, para que ello suceda se requiere a su vez de modificaciones en los actuales siste-

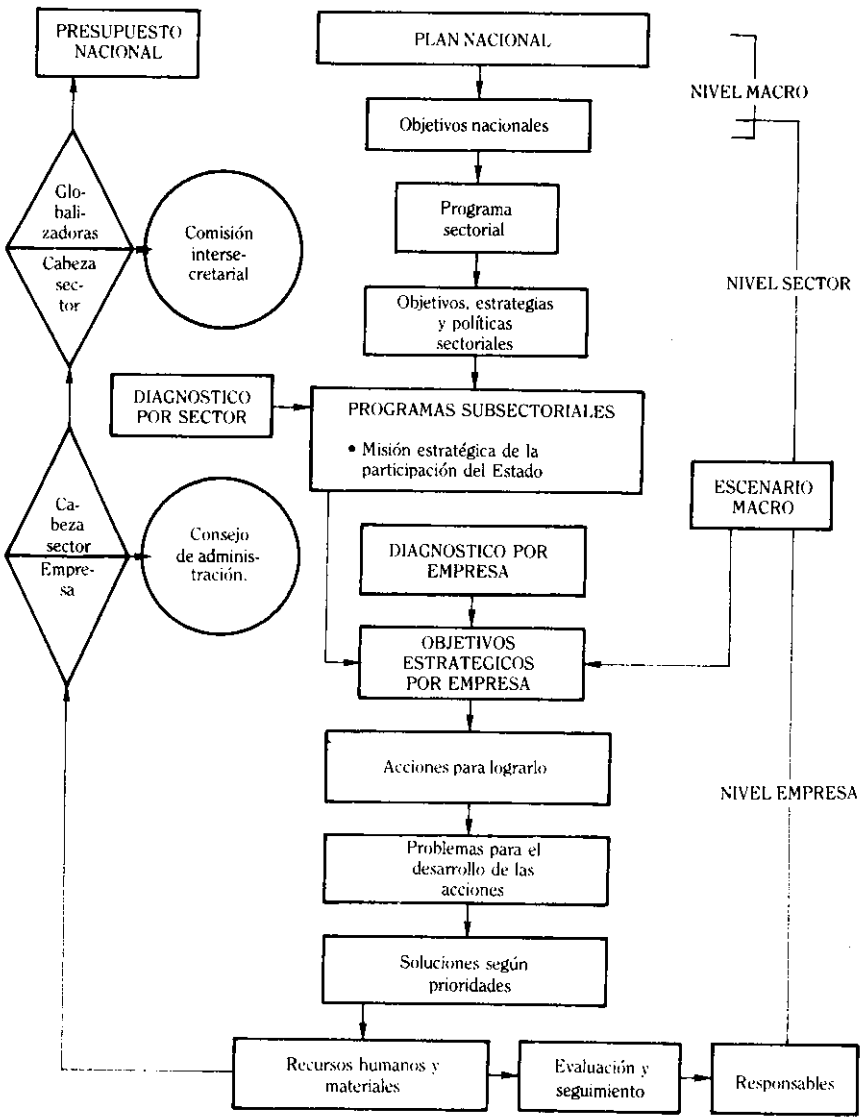


Figura 3.6. Proceso de planeación para el sector paraestatal.

mas de control que le devuelvan a los consejos de administración buena parte de sus atribuciones, de otra suerte estarán condenados a ser un simple formalismo.

En la figura 3.6 se presenta un diagrama que resume en su totalidad el proceso de planeación descrito, señalando los tres niveles referidos y las formas de vinculación entre ellos.

Debemos concluir que el éxito de la planeación, medido por el logro de sus objetivos estratégicos, depende en gran medida de que éstos estén claramente definidos y asimilados a la realidad de cada sector, subsector o empresa, mediante una doble confrontación de los procesos de planeación; una que vaya de arriba a abajo señalando los objetivos nacionales y otro que vaya de abajo a arriba marcando las misiones y objetivos estratégicos para cada nivel. Y esta debe ser una de las tareas fundamentales de las cabezas de sector dándole un significado verdadero a su función.

La planeación móvil: un concepto básico para establecer una nueva forma de planear en el sector público

A partir del esquema descrito, los programas subsectoriales podrían revisarse anualmente y con un horizonte quinquenal, lo que sería en esencia una responsabilidad de la cabeza de sector y las comisiones subsectoriales. De esa forma, se evitaría la discontinuidad que actualmente existe en la planeación del sector público y representaría un plazo razonable para la misma. En consecuencia, las empresas de cada subsector tendrían que hacer lo mismo, siendo ello una obligación de sus consejos directivos.

De esta manera, el horizonte de planeación tendría un plazo fijo de cinco años (figura 3.7) y no uno decreciente como se comentó en las páginas 51 y 52. Para efectos ilustrativos se describiría como sigue:

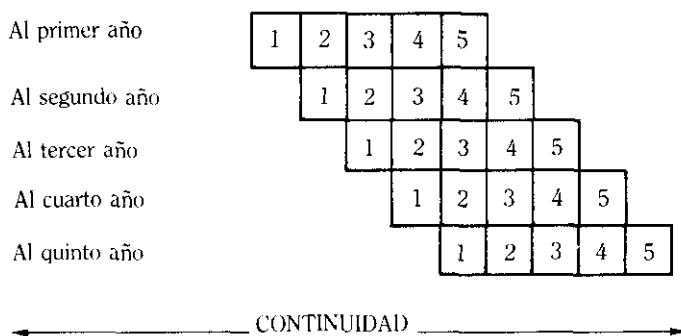


Figura 3.7. Horizonte de planeación (fijo).

Este procedimiento permitiría establecer un programa de financiamiento del sector paraestatal a un plazo adecuado. Los programas subsectoriales y por empresa deberían ser expresados en términos monetarios, procedimiento que permitiría diseñar un programa de financiamiento del sector paraestatal a un plazo razonable, lo que facilitaría su manejo presupuestal, permitiendo la continuidad de proyectos y una mejor evaluación de sus prioridades.

A su vez, los planes nacionales deben ser revisados cada tres años con un horizonte similar, lo que para todos niveles y ámbitos significaría un excelente marco de referencia para hacer sus propias revisiones. En síntesis, los avances y esfuerzos que en materia de planeación se han venido haciendo, tendrían una vigencia continua, a cambio de otra, que por tratarse de acciones intermitentes se desvanecen gradualmente, abriéndose al término y principio de cada sexenio, un compás de espera que favorece la especulación y la incertidumbre.

Se aduce que planear más allá del término constitucional fijado para una administración significaría una intromisión en las políticas de la siguiente. Consideramos que esto de ninguna forma es justificativo, dado que la trascendencia del país rebasa a la de sus propios gobernantes y, finalmente, la responsabilidad de éstos es con el pueblo —presente y futuro— y no con quienes los sucedan en el cargo. Se trata pues de adelantar camino, conducir una estafeta, encadenar eslabones. Con planes a largo plazo podrían, en forma paulatina, cambiarse ciertas orientaciones donde se juzgue prudente hacerlo, pero todo ello contenido en la idea básica de **un proyecto nacional** que se perfeccione en el tiempo, en lugar de proyectos sexenales que aisladamente tratan de modificar su propio tiempo.

3. UN CONTROL CONTROLABLE

a) El ideal de un sistema de control

Motivo de preocupación constante entre los administradores públicos en México, ha sido establecer un equilibrio entre los mecanismos de control de la empresa pública que aseguren su participación en los propósitos políticos del Estado, pero sin que ello interfiera en la administración interna de la entidad; en ese sentido el Secretario de Programación y Presupuesto expresó en 1981 que: *“Debe buscarse establecer un seguimiento y control de resultados en cada entidad, a*

la luz del tipo de actividad específica y los objetivos de política, que le sean asignados; tratando de concretar con precisión la frontera de gobierno y administración, el gobierno no debe administrar directamente a través de la autoridad central, la empresa pública y el administrador tienen que comprender que la política corporativa fundamental no puede ser fijada por los órganos internos de la administración de la empresa” [14].

Del capítulo relativo al Control de la Empresa Pública, se hizo evidente que el citado equilibrio requiere de cambios importantes en los actuales mecanismos de control. Sobre estas bases exponemos a continuación lo que consideramos los aspectos característicos más relevantes de dichas modificaciones.

Un control ex-post en lugar de un control ex-ante

El control es un proceso esencialmente comprobatorio. Así por ejemplo Waline lo define como: *“La verificación de la conformidad de una acción con una norma”* [15]. Lo importante de esta definición es que señala con claridad, que el control sucede al evento y no al revés.

Si ello ocurre se produce un fenómeno interesante: los mecanismos de control tienden a interferir en el proceso que buscan controlar, impidiendo a la postre conocer si las desviaciones que pudieran ocurrir en dicho proceso son intrínsecas a él o bien fueron causadas por la mencionada interferencia, lo que equivaldría a decir que resultó peor el remedio que la medicina.

Como ilustración supongamos que se pretende asegurar que una empresa cumpla con ciertas metas de producción, en base a ello se establece un determinado control presupuestal que le fija ciertos límites a su gasto corriente y de inversión. Si las aprobaciones respectivas ocurren de manera extemporánea o el citado control le resta flexibilidad a su operación impidiéndole afrontar problemas que originalmente no pudieron preverse, es posible que las metas programadas no sean alcanzadas. Evento que a su vez pudo ocurrir como consecuencia de otros tantos factores intrínsecos a la propia administración de la empresa. No obstante, para cualquiera que desee evaluar los resultados de dicha entidad encontrará difícil precisar en qué grado lo primero o lo segundo fueron causa del incumplimiento. Ocurrirá algo similar al problema del huevo y la gallina: las metas no se cumplen por los mecanismos de control y éstos existen porque las metas no se cumplen.

Controlar lo importante y lo pertinente

Un mecanismo de control debe estar diseñado en función de las necesidades y características y responsabilidades de cada usuario:

- A las globalizadoras debe interesar que los distintos sectores paraestatales cumplan con sus objetivos y que en términos agregados mantengan un control adecuado de los recursos presupuestados para cada uno de ellos. En especial los que graviten verdaderamente en el gasto público.
- A las cabezas de sector, compete que los subsectores y empresas cumplan con sus misiones y objetivos estratégicos y que los recursos que manejen lo sean con eficiencia y se mantengan dentro de las bases presupuestales definidas.
- Al director corresponderá asegurarse que se realicen las acciones para lograr los objetivos estratégicos. Además, deberá administrar la operación en general de la empresa a su cargo.

En síntesis, cada nivel debe disponer de aquellos controles y sobre todo de la información que conforme a su área de responsabilidad le competen.

Objetivos claros, controles pocos: resultados buenos

Es importante reconocer que entre la actividad de planear y la de controlar hay una relación desigual. La primera no es posible sin la segunda, a riesgo de ser un ejercicio inútil; en cambio, puede haber control sin la necesidad de ninguna planeación.

Así, se debe partir de un proceso adecuado de planeación que se haya derivado del establecimiento de misiones estratégicas por subsector y de objetivos estratégicos por empresa. Los mecanismos de control deben asegurar que éstos se cumplan, permitiendo al directivo suficiente margen de maniobra para que disponga de todos los recursos a su alcance, poniendo en ello su capacidad administrativa.

Existe evidencia empírica que demuestra que el desempeño de entidades públicas fue satisfactorio cuando se le fijaron los objetivos precisos a su administración con un mínimo de interferencias gubernamentales. Por el contrario, en aquellos casos donde no se definieron con claridad los propósitos y hubo continuas intromisiones los resultados fueron pobres [16].

b) Una forma diferente de contabilizar al subsector paraestatal en las finanzas públicas: requisito básico para un nuevo enfoque de la empresa pública

Para determinar el verdadero gasto y déficit del sector público

Se ha establecido que al agregar los ingresos y gastos del sector paraestatal a las finanzas del sector central, se dan no sólo una serie de problemas conceptuales en cuanto a la significancia económica de estos agregados sino que en la práctica se expresan en mecanismos de control que restan flexibilidad y eficiencia a la operación de las empresas del Estado. Esto además tiende a producir ciertos efectos contrarios a los objetivos de la propia política económica, como puede ser el desaprovechamiento de recursos humanos, financieros y materiales.

Por último, se hizo notar que a partir de la definición del gasto público federal, que incluye a todas las empresas mayoritarias, se establece un proceso de piramidación de nuevos controles y medidas en el sentido de que éstas normalmente la invocan para determinar el universo sobre el cual se aplican, tendiendo a crear ciertas acciones de carácter sumario que no reconocen diferencias y peculiaridades propias de cada entidad.

En este sentido se propone que:

- El gasto público federal incluya los egresos del Gobierno Federal, transferencias a entidades federativas y las transferencias al sector paraestatal.
- Estas transferencias deben clasificarse en dos rubros atendiendo a su destino: a gasto corriente y a inversión. El primero incluiría el capital de trabajo de organismos y empresas, y los subsidios a consumidores y productores que son transferidos a través de la venta de productos o prestación de servicios de algunas entidades públicas. El segundo comprendería los recursos destinados a inversión en los organismos (no productores, por ejemplo, INEA, Locatel, etc.) y en las empresas.
- El Ingreso Público Federal debe incluir los ingresos por cuenta de impuestos, derechos y productos más las transferencias que recibe del sector paraestatal por el cobro de impuestos federales, productos y derechos, más el pago de dividendos.

- El déficit del sector central sería la diferencia entre sus ingresos (excluyendo impuestos federales, productos y derechos cobrados a través del sector paraestatal) y sus egresos (excluyendo las transferencias al sector paraestatal).
- La contribución del sector paraestatal al déficit del sector público, sería igual a la diferencia entre lo que recibe y lo que transfiere al sector central.
- La suma de este saldo al déficit del sector central sería igual al déficit del sector público.
- El saldo entre los ingresos y egresos mencionados, significaría entonces el verdadero peso específico o la importancia relativa que tiene el sector paraestatal en el gasto, ingreso y déficit público. De esta manera el valor total de estos tres conceptos representarían su magnitud exacta —sustancialmente más reducida que la actual—, permitiendo diseñar el manejo de la política económica sobre bases más firmes y representativas.

Con estos criterios de agregación, el resumen de las operaciones financieras del sector público se presentaría como en el cuadro 6.

Una clasificación de este tipo representaría las siguientes ventajas:

- Las variables macroeconómicas: gasto público federal ($B + C + j$), Ingreso Público Federal ($A + m$) y el déficit F estarían definidos en su justa dimensión. Esto es fundamental para el sector público, puesto que del manejo de las tres, se conforma la política fiscal del Estado, pieza clave de su estrategia económica y en la actualidad de los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional.
- Podría observarse con precisión la eficiencia del sector central en cuanto a sus propias tareas administrativas, mientras que la contribución del sector paraestatal al déficit del sector público estaría claramente señalada, ya fuere en términos de volumen de recursos, como del destino de los mismos.
- Se manejan como transferencias del sector paraestatal al Gobierno Federal, los impuestos federales específicos, derechos y productos que el primero cobra por cuenta del segundo. En virtud de que existen algunos organismos, como por ejemplo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, que son de hecho superavitarios, pero en base a la actual clasificación resultan aparentemente deficitarios, dado que el derecho que cobran no aparece en

Cuadro 6. Resumen de las operaciones financieras del sector público.

SECTOR CENTRAL		
Ingresos del Gobierno Federal ¹		A
Egresos del Gobierno Federal ²		-B
Transferencias a entidades federativas		-C
	Déficit del Sector Central:	<u>D</u>
SECTOR PARAESTATAL		
Transferencias del Gobierno Federal al Sector Paraestatal	(f+i) =	j
• A Gasto Corriente		
— Para capital de trabajo a organismos (no productores)		a
— Para capital de trabajo a organismos y empresas (productoras)		b
— Para subsidio a consumidores		c
— Para subsidio a productores		<u>d</u>
		f
• A Inversión		
—Organismos (no productores)		g
—Organismos y empresas (productoras)		<u>h</u>
		i
Transferencias del Sector Paraestatal al Gobierno Federal	(k+l) =	m
• Impuestos federales específicos, derechos y productos cobrados por organismos		k
• Dividendos		<u>l</u>
Contribución del Sector Paraestatal al Déficit del Sector Público	m - j =	<u>E</u>
DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO	(D ± E) =	<u>F</u>

¹ No incluye impuestos federales específicos, derechos y productos cobrados a través de organismos.² Excluye transferencias al Sector Paraestatal.

sus ingresos y sí en los del Gobierno Federal, aunque a fin de cuentas el propósito del mismo, sea el financiamiento del gasto corriente e inversión de dicho organismo.

- El control presupuestal de las entidades del sector público, podría dirigirse preferentemente a aquellos organismos y empresas que reciben y/o aportan recursos al Gobierno Federal y que por ende gravitan en el verdadero gasto e ingreso público.
- Ello liberaría a un gran número de empresas de los actuales mecanismos de aprobación presupuestal, lo que les significaría una mayor autonomía y capacidad de decisión. De esta forma el consejo recobraría su importancia y responsabilidad en el manejo de las empresas, teniendo como sus principales tareas establecer una estrategia financiera sana para el desarrollo de las mismas y asegurar que sean administradas apropiadamente.
- En paralelo una buena parte de los recursos humanos y materiales que están ahora dedicados al seguimiento de los controles presupuestales, podrían ser asignados a las tareas adicionales de planeación que se propusieron.

La deuda de las empresas públicas: como una cuenta en las finanzas del sector público

En el mismo sentido que se propone desagregar del gasto público federal los egresos totales de las empresas públicas, asimismo se sugiere que aquella deuda de las empresas públicas sin aval del Gobierno Federal y que por ende no haya razón jurídica para que en un caso contingente éste las asuma, no se incluya en la deuda pública federal. En fin, si se decide sumar todos los pasivos, debería tomarse el resultado final más como una cuenta de orden que se establece únicamente para efecto de registro, que como un mecanismo de control.

Un caso diferente sería el pasivo de algunos organismos que si bien pueden contar con un respaldo que garantice su pago, por razones inherentes a sus funciones, por ejemplo, académicas o de investigación, no sería factible ni conveniente que llegaran al extremo de liquidar activos para cubrir sus créditos.

La ventaja principal de retirar un buen número de entidades de la deuda pública y sus controles consiste en que cada empresa, en su fuero interno y conforme a sus metas, posibilidades de endeudamiento y capacidad de pago, podría allegarse, cuando así lo juzgue conveniente, recursos por la vía del crédito. La manera de impedir abusos en ese sentido sería en primer término el consejo de administración, quien debe autorizar las contrataciones respectivas. En segundo lugar

estaría el propio sistema bancario, quien actuaría como un excelente control, dado que dispone de los mecanismos de análisis especializados para determinar la solvencia de los presuntos sujetos de crédito. No siendo común que otorguen créditos a quienes no pueden pagarles y menos a clientes consuetudinariamente morosos.

Para efectos de deuda externa, en cuanto a pasivos adquiridos y nuevas contrataciones, debe seguir prevaleciendo un mecanismo de control que permita conocer su monto total, dado que junto con las obligaciones externas del sector privado representan las necesidades corrientes y futuras de divisas por este concepto a nivel nacional, elemento de gran importancia para la toma de decisiones y para el diseño y seguimiento de la política económica nacional.

Sin este tipo de reformas, será muy difícil que la empresa pública tenga en la práctica el impacto en la economía que se pretende. Dado que el actual sistema de control a que está sujeta en cuanto a ingresos, egresos y endeudamiento le significan un proceso muy lento de toma de decisiones, con el consiguiente diferimiento de las mismas y los efectos negativos que ello entraña.

4. UN NUEVO ENFOQUE EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

a) Un consejo de administración con atribuciones reales e importantes

Podría parecer que al liberalizar muchos de los controles existentes se corre el riesgo de que el sector paraestatal no esté sujeto a ningún tipo de fiscalización. Por el contrario, lo que se pretende es asignar a cada instancia el mecanismo y grado de control que en realidad debe ejercer conforme a sus funciones particulares.

Las modificaciones propuestas darían a los consejos de administración atribuciones reales e importantes al depender de él, decisiones trascendentes en materia administrativa y financiera que actualmente en la práctica no toman. Serían entonces sus consejeros, comisarios y auditores externos los responsables en gran medida de la buena marcha de la sociedad, pero también tendrían suficiente amplitud de maniobra y las facultades para afrontar con rapidez los problemas que pudieran presentarse. Por ello, sería prudente que en dichos órganos de gobierno participaran, preferentemente, funcionarios de la cabeza de sector y de las instituciones financieras involucradas.

Otra de las importantes tareas que debe reasignarse del sector central a los consejos de administración es la aprobación de la política de sueldos de cada empresa, misma que debe surgir de un análisis cuidadoso del mercado laboral de ésta, atendiendo a su rama industrial, región geográfica donde se ubica, y cuidando la equidad interna y el justo reconocimiento al esfuerzo.

En ese sentido, enmarcado en esa política, el sueldo del director general debe ser materia de conocimiento y aprobación por parte del consejo.

La tesis que está implícita al asignar un mayor grado de autonomía y responsabilidad en el manejo y administración de las empresas públicas a sus órganos de gobierno y cuerpos directivos, parte de considerar que en esencia el mejor sistema de control es precisamente el autocontrol [17].

b) Un directivo diferente

De lo anterior se desprende que la designación de directivos de entidades paraestatales en cuyas características personales esté una alta capacidad de autocontrol, es uno de los principales instrumentos de que dispone el Estado para asegurar que los objetivos de dichas entidades se alcancen [18]. Para México esto implicaría adoptar un enfoque diferente al que tradicionalmente se ha usado para designar en primer término y evaluar después, a los directivos de las empresas públicas.

Tomando en cuenta, como se mencionó antes, que la estabilidad de los mandos medios y superiores de cualquier sociedad es de vital importancia para la consecución de sus objetivos, se propone que los directivos de las empresas públicas sean nombrados por periodos específicos, como podrían ser cinco años, ocurriendo estos nombramientos no de manera simultánea, sino en forma seriada a lo largo del sexenio. Esta propuesta no le restaría al Ejecutivo Federal la facultad de designar a los mencionados funcionarios, lo que cambiaría es la forma de hacerlo.

La propuesta anterior tendría varias ventajas:

- El Ejecutivo Federal dispondría de un periodo de análisis y evaluación antes de proceder a un cambio, pudiendo evaluar la gestión previa de cada director. Para ello, considerando las propuestas relativas a planeación, podría centrar este análisis no sólo en la simple comparación de resultados operativos,

- como volúmenes de producción, etc., sino que abarcaría aspectos más sustantivos como manejo financiero, cumplimiento de objetivos, planeación y desarrollo, situación laboral, etc.
- El propio director contaría con un horizonte definido para planear y desarrollar su gestión. Ello le daría seguridad y confianza y lo motivaría el conocer que se evaluarán más sus méritos que sus contactos.
- Se tenderían puentes que unirían a un sexenio con otro, evitando cambios súbitos en políticas, etc., que por restarle continuidad a sus programas, resultan altamente nocivos para las empresas y para quienes tienen con ella una relación directa o indirecta.
- Daría tiempo para desarrollar en los cuadros superiores de nivel secundario “las cartas de reemplazo”, que permitan eventualmente una ordenada sustitución de directivos de los primeros niveles.

El directivo de la empresa pública: político o técnico

Al pretender elevar el nivel profesional de los directivos de empresas públicas no se busca que éstos se concentren sólo en los aspectos técnicos de la administración y las finanzas, sin atender a los políticos que le confiere su calidad de funcionarios públicos.

Ser político o técnico no debe plantearse como disyuntiva. Ambos elementos no se contraponen ni en el ciudadano común y mucho menos en el directivo de una empresa del Estado.

Por el contrario éste debe añadir, a su capacidad profesional y honestidad, una profunda convicción política que lo haga sabedor de sus responsabilidades frente a la colectividad, y esto no se limita al simple cumplimiento de metas de producción y ventas, sino a adoptar una austera conducta que manifieste en cada acto de su temporal encomienda una idea clara de servicio.

Debe sentirse administrador —no suponerse dueño— de un acervo que al pueblo pertenece y en ese afán poner sus conocimientos al servicio de éste. Porque también éstos, en alguna medida, son resultado del esfuerzo colectivo de la sociedad de que forman parte. Si a la preparación técnica no se le añade el compromiso social, el directivo deja de ser un servidor público para convertirse en fiel servidor de sus propios y particulares intereses. *“Es en tal sentido, y sólo en él, que cabe asegurar sin ningún género de vergüenzas o aspavientos, que el empresario público es un político, como agente subordinado a los*

altos fines políticos del Estado, y, que no puede ni debe ver a la unidad empresarial aislada, sino al conjunto de la economía y que además lo ha de hacer para hoy y para mañana” [19].

5. EL ESTATUTO DE LA EMPRESA PÚBLICA [20]

Una de las características de la legislación sobre empresa pública es que ha seguido un camino diferente a una empresa mercantil. En buena medida ello se debe a que se ha enfatizado más el aspecto de propiedad de la empresa que el objeto social de la misma. Esto ha significado cierto traslape de ámbitos entre el derecho común y el específico de la empresa pública.

En función de estas consideraciones y con la salvedad de que el campo profesional de los autores no es el jurídico, se ha creído conveniente proponer que a la legislación existente sobre sociedades mercantiles se añada un capítulo específico a la empresa pública, que establezca sus principios generales, para posteriormente en el reglamento respectivo detallarlos con precisión, incorporando a ellos una gran cantidad de disposiciones en la materia que actualmente se hallan dispersas.

Creemos que éste sería un buen principio para evitar duplicidades, contradicciones o incluso vacíos que se presentan en la actualidad entre la legislación de la empresa pública y la correspondiente a sociedades mercantiles.

REFERENCIAS

1. Al respecto se recomienda el libro escrito por Galbraith, John, titulado *The Great Crash 1929*, Penguin Books. Great Britain, 1975. 89
2. Heilbroner, Robert. *La Formación de la Sociedad Económica*. Fondo de Cultura Económica. México, 1975, pág. 255. 89
3. Rodríguez, Octavio. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México, 1980, pág. 181. 90
4. Kaplan, Marcos. *Intervención del Estado y la Empresa Pública en América Latina Contemporánea*. Revista Latinoamericana de Administración Pública, Nos. 8-9, México, 1979, pág. 249. 90
5. García Ramírez, Sergio. *La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social del País*. CENAPRO. México, 1981, pág. 127. 91
6. Un excelente trabajo en este sentido lo constituyó en su tiempo *El Perfil de México en 1980*, editado en dos volúmenes por Siglo XXI Editores. 91

7. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal, julio, 1984, Apartado 3.2.2., pág. 58. 92
8. Wiernert, Helmut. *World Trends in Steel Consumption and Production to 1990*. Steel in the 80s. París, Symposium, February 1980, OECD, París, 1980, págs. 83 y 96. 92
9. Banco de México. Indicadores Económicos, mayo, 1985. 93
10. Tello Macías, Carlos. *La Nacionalización de la Banca en México*. Siglo XXI Editores. México, 1984, pág. 38. 94
11. *Ibidem*, pág. 37. 94
12. Ley de Planeación. Artículo 14 (D.O. 5-I-83) 98
13. *Op. cit.* (5) pág. 132. 107
14. De la Madrid Hurtado, Miguel. "La participación de las Empresas Públicas en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País". Plan Global de Desarrollo. "La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social del País". Centro Nacional de Productividad. Serie Memorias No. 1. México, 1981, pág. 19. 111
15. Citado por Ruiz Massieu, José Francisco. *La Empresa Pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980, pág. 131. 111
16. Ali El Mir. "Control Gubernamental de las Empresas Públicas: Formas Vigentes y Relevantes". Empresa Pública, Vol. I, 1984, México, pág. 80. 112
17. *Op. cit.*, pág. 79. 118
18. Samuel, Paul. *Public Programmes in Developing Countries: Is Strategic Management the Key of Success*. 1981. No publicado. Citado por Ali El Mir, *op. cit.*, pág. 80. 118
19. *Op. cit.*, pág. 134. 120
20. Posterior a la elaboración del presente trabajo fue aprobada por el Congreso la Ley Federal de Entidades Paraestatales que apareció publicada el 14 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.
No obstante que dicha Ley constituye un avance en materia legislativa relativa a las empresas públicas, creemos que es apenas un primer paso, quedando todavía por resolver aspectos cruciales para el mejor desempeño del sector paraestatal mexicano. 120