

CAPITULO I: FUNDAMENTOS TEORICOS. .

El control de gestión en las empresas	161
El control por comportamientos y el control por resultados	162
El control de gestión en la empresa pública	165
Los subsistemas de información	179
La evaluación	182
Los tableros de control de gestión (TCG)	191
El método excedente de productividad global	196
Normatividad Vigente	204
Concepto de corporación pública	205
Políticas inherentes	206
Manual de organización del gobierno público federal	210

El Control de Gestión en las Empresas Públicas

El marco teórico y los aspectos conceptuales

Antecedentes teóricos

Dentro del vocabulario administrativo existen muchas acepciones de la palabra “control” susceptibles de agruparse en dos corrientes principales; la primera es la referida a comprobación de hechos de acuerdo a programas, verificación de resultados e inspección de actividades, se concibe a este proceso como un hecho *a posteriori*, fundado sobre todo en el enfoque de la escuela clásica de administración (H. Fayol; 1908)⁶⁷ que sustenta que el “control” tiene por objeto señalar las faltas y errores a fin de que se puedan reparar y evitar su repetición. La segunda corriente se refiere a cómo llegar a un buen dominio de la gestión y al logro de una convergencia de objetivos de los participantes en una organización, concibiendo al control como un proceso tanto *a priori* como *a posteriori*; se habla en este caso de “control de gestión”.

El creador de esta corriente (R. Anthony, 1965)⁶⁸ lo define como el proceso, mediante el cual los responsables operacionales se aseguran que los recursos son obtenidos y utilizados eficaz y eficientemente para alcanzar los objetivos de la organización.

En este sentido, los que realizan el control de gestión son el personal directivo o intermedio a nivel de línea, en tanto que el personal staff ayuda a que este proceso se desarrolle de la mejor manera posible; cuando una organización es compleja puede existir un órgano responsable, a cuyo cargo está un Contralor de Gestión.⁶⁹ Este proceso de control de gestión se sustenta en:

⁶⁷ Fayol, H. *Administración Industrial y General*. Editorial Herrero (1908), México, 1985. Pág. 267.

⁶⁸ Anthony, R. *Planning and Control Systems a Framework for Analysis*. Boston, “Division of Research, Graduate School of Business”, Harvard University. 1965.

⁶⁹ Ardoin J. y Jordan, H. *Le Controleur de Gestion*. París, Flammarion, 1979. Págs. 25-69.

- Una estructura claramente definida.
- Un instrumento de gestión previsional a corto plazo y de selección, medición, recolección y análisis de resultados cuantitativos.
- Criterios de evaluación de los resultados y
- Participación activa y motivante de los responsables mediante la posibilidad para éstos de medir sus propios resultados, tomar acciones correctivas y así autocontrolarse.

El desarrollo de este enfoque del control ha tenido muchos adeptos, centrando el problema sobre el análisis de los mecanismos que aseguren a los diferentes responsables de la buena utilización de los recursos, buscando además, la convergencia de objetivos a nivel del personal de la empresa y el dominio de la gestión por parte de los diferentes responsables.

El control por comportamientos y el control por resultados

W. Ouchi,⁷⁰ se refiere a la existencia de dos tipos de control de gestión: el control por comportamientos (control de entradas) y el control de resultados (control de salidas). El dominio de la gestión mediante el control por comportamiento se conseguiría mediante el establecimiento de políticas, normas, reglas, procedimientos, estructuras, etc., que limiten el grado de acción individual y que orienten las decisiones de las personas en el sentido de los objetivos de la organización. En el control por los comportamientos las reglas, procedimientos, etc., delimitan un espacio al interior del cual se debe de inscribir la acción.

Cada situación es de hecho codificada por una multiplicidad de reglas (técnicas, comerciales, financieras, jurídicas, etc.), de tal manera que la solución de los problemas está circunscrita a los espacios propios a cada regla. La interpretación de ellas implica situarse dentro y no fuera de las mismas, pudiendo situarse en sus fronteras o límites con un cierto margen de maniobra. El control se realiza sobre la apreciación de esos márgenes delimitando las zonas de desviación intolerables, se puede decir que este proceso realiza la síntesis contradictoria entre la concepción de la regla y

⁷⁰ Ouchi W. "A Novel Approach to Organizational Control" Working Paper Graduate School of Business, Stanford University, 1978. Pág. 6.

su aplicación, permite a la vez que la regla no sea impuesta brutalmente y que no sea objeto de interpretaciones abusivas.⁷¹

El control por resultados por su parte, se centra en las consecuencias de las decisiones, estableciendo instrumentos con diferente grado de formalización para la captación, medición, análisis o evaluación de estas consecuencias.

El dominio de la gestión se lograría comparando los resultados previstos con los obtenidos en realidad, analizando las desviaciones y proporcionando información útil para nuevas decisiones. Este tipo de control puede basarse tanto en informes simples como en instrumentos de gestión sofisticados; asimismo, puede ser el resultado de una simple observación de eventos o hechos ocurridos en la organización.

Ambos tipos de control —de comportamiento y de resultados— no existen en forma absoluta, sino en forma combinada, en donde el grado de aplicación de cada uno de ellos depende de factores diversos como: actividad de la empresa, atribuciones de cada centro de actividad de responsabilidad, grado de preparación de los diferentes responsables, estructura de la empresa, etc.

Integración de los enfoques teóricos y nuevas perspectivas

Los planteamientos de R. Anthony y W. Ouchi, son integrados en un esquema de control de gestión por M. Lebas,⁷² el cual se refiere a tres componentes de este sistema:

- Un subsistema de gestión previsional que traduce los objetivos en normas de referencia (cuadros 1 y 2 de la figura 12).
- Un subsistema de información que mide algunos de los resultados de la gestión (cuadros 3 y 4).

⁷¹ Pages M. y otros. *L'Emprise de L'organisation*. Paris, Presses Universitaires de France. 1979, 3a. edición, 1984. Pág. 64.

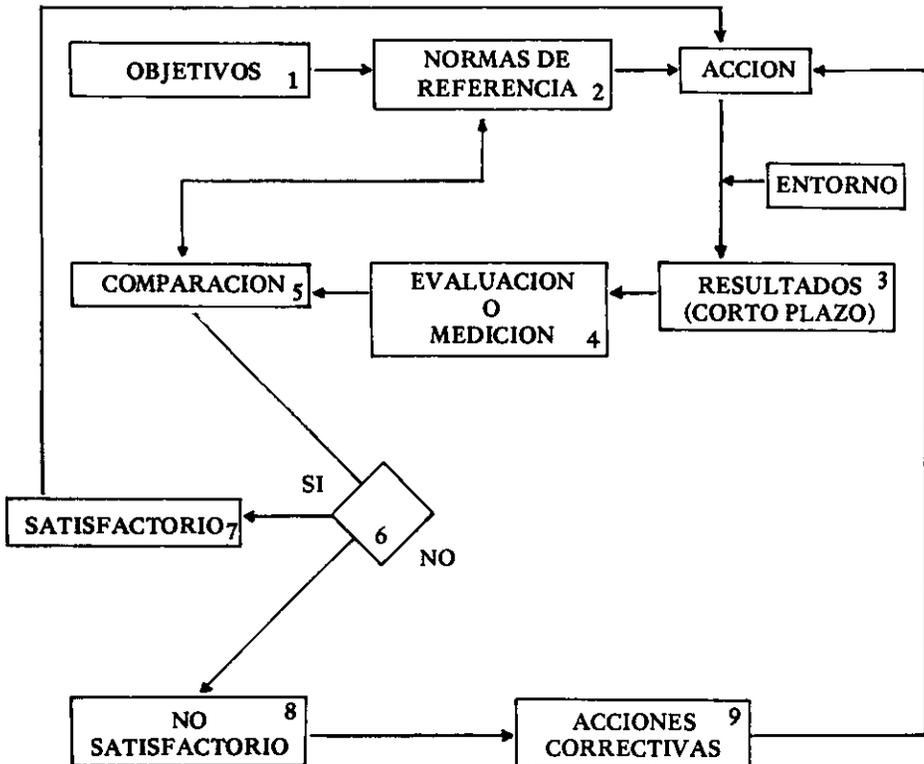
⁷² Lebas. M. *Toward A Tebory of Management Control: Organizational Process, Information Economics, and Behavioral Approaches*. Francia, Cahiers de Recherche, 1980. Págs. 1-5.

- Un subsistema de evaluación que compara las normas de referencia y los resultados obtenidos, llevando a cabo acciones correctivas si estos resultados no son satisfactorios (cuadros 5, 6, 7, 8, 9).

El esquema de referencia se presenta a continuación:

Cuadro 12

El proceso de control de gestión



Mientras los planteamientos de Anthony y Lebas se refieren más bien a la integración y conformación del proceso de control de gestión, el enfoque de Ouchi y el de Ardoin y Jordán se centra en los medios de cómo realizarlo. Asimismo, podremos encontrar otros autores enmarcados en una y otra corriente que han complementado los enfoques de control de gestión anteriores, así tenemos a M. Fiol y G. Ramírez⁷³ que proponen un control por los comportamientos socializados con un enfoque a largo plazo, criticando el enfoque de corto plazo y eminentemente cuantitativo de Anthony y otros autores. Este tipo de control interviene esencialmente en forma *a priori* y podría constituirse en factor de motivación; en la misma línea L. Wortzel y J. Coburn⁷⁴ proponen un control por la cultura de la organización; según ellos, las creencias y expectativas producen normas de conducta que influyen de manera poderosa en el comportamiento de individuos y grupos de la organización. Una cultura sólida permitiría a las organizaciones un buen funcionamiento usando estructuras simples de organización.

El control de gestión en la empresa pública

La revisión de los diferentes enfoques del control de gestión, nos permite introducirnos a la especificidad de su estudio en la empresa pública. Para ello desarrollaremos nuestro análisis a partir de los tres subsistemas que señala M. Lebas: el subsistema de Gestión Previsional, el subsistema de Información y el subsistema de Evaluación.

Al Subsistema de Gestión Previsional

Según el esquema de Lebas, los objetivos de las empresas se traducen en normas de referencias o bien se operacionalizan. Existen muchos partidarios de esta corriente, muchos despachos de consultoría norteamericanos trabajan en este sentido, se piensa que es preferible cuantificar en el

⁷³ Fiol M. y Ramírez, G. "Control de Gestión y Empresas Públicas", en: *Empresas del Estado en América Latina*. Caracas, Editorial IESA, 1985. Pág. 48.

⁷⁴ Wortzel L. y Coburn, J. "Cultura Organizacional en Empresas Estatales del Mundo en Desarrollo" en: *Empresas del Estado en América Latina*, Caracas, Editorial IESA, págs. 70-73.

corto plazo los objetivos de las empresas públicas a nivel de planes operacionales menospreciando los resultados de índole cualitativa.⁷⁵ El problema principal a nivel del control de gestión, reside en si es posible operacionalizar (cuantificar o traducir a términos muy específicos), todos los objetivos de la empresa pública. Este problema tiene su origen:

- *A nivel de las tutelas:* tomando en cuenta que la relación entre gobierno/empresa pública no es del todo clara, pueden existir percepciones diferentes de las metas entre ambas partes y aún más una contradicción.⁷⁶ Esta contradicción tiene sus fundamentos en:⁷⁷
 - . El interés particular de la empresa que percibe sus objetivos propios y desarrolla estrategias de mercado en un marco general de competitividad y en la medida de lo posible a escala internacional.
 - . El interés general de la colectividad, representada por el Estado, que desarrolla políticas nacionales o nacionalistas en el marco de los cuales las empresas públicas son un simple instrumento al servicio de objetivos de un orden más elevado que los suyos.

Se habla también de dirigir la ambigüedad, expresando los diferentes dilemas a los cuales se enfrenta la empresa pública al asumir la lógica del control público y de las relaciones mercantiles, así como la lógica del interés general y del interés particular.⁷⁸ Estos dilemas se presentan:

- *A nivel del sistema de gestión,* en donde la lógica del control público privilegia entre otros aspectos una tendencia hacia la centralización y protección del empleo, mientras que la lógica de relaciones mercantiles, busca una descentralización (vía precios y/u otro mecanismo alternativo) y una adaptación del empleo en función de los mecanismos de mercado.

⁷⁵ Ruffat, Jean Mc Kinsey & Co. Inc. *Finaliser la Gestion des Entreprises Publiques*, Sección II, págs. 11-15.

⁷⁶ Aharoni H. "Los Problemas de la Gestión de las Empresas Públicas: Un Diseño para la innovación", en: *Empresas del Estado en América Latina*. Caracas, Editorial IESA, 1985. Pág. 23.

⁷⁷ Anastassopoulos J. y otros. "Etude Comparée des Systemes de Relation Etat-Entreprise Publique", en: *Economie de Marche*, Cahiers, Francia, CESA, 1986. Págs. 1-3.

⁷⁸ Nioche J. "Gerer l'ambigüité" en *Entreprises Publiques: Experiences Comparées*, FNEGE París, 1982.

- *A nivel de las condiciones de elaboración de las políticas*, es en donde se manifiestan las más grandes ambigüedades, tensiones o contradicciones. Toda empresa pública está sometida a una regulación tanto por el sistema político que pasa por etapas electorales, del congreso y gubernamentales, así como por el mercado al cual presta un servicio o vende su producción. ¿A cuál de estos dos mecanismos de regulación dar prioridad?
- *A nivel del contenido de la política*, es donde la lógica del control público centra la actividad de las empresas en un ámbito determinado legalmente, sin grandes posibilidades de modificarse a corto plazo, mientras la lógica mercantil supone una libre determinación de las estrategias de productos y de mercados en función de las oportunidades y riesgos que se les presenten.

Según Anastassopoulos⁷⁹ la maximización del interés particular de la empresa y del interés general de la colectividad, se lograría tomando como base la teoría económica en el caso de competencia perfecta, sin embargo el referencial de las empresas públicas no es sólo el mercado, el Estado se encarga de hacer prevalecer cierto número de imperativos de naturaleza diferente: empleo, justicia social, desarrollo regional, independencia económica, prestigio, etc.

Análisis de las alternativas para resolver la ambigüedad de la relación gobierno-empresa pública

Los medios para resolver esta ambigüedad son de diferente índole entre ellos tenemos, la jerarquización de los objetivos y la operacionalización de los mismos, los cuales desarrollaremos a continuación.

a) *La jerarquización de los objetivos*

Un problema tanto a nivel de las empresas públicas como del gobierno, es de saber o estar de acuerdo en cuál objetivo debe ser maximizado y cuál tratado como una restricción; o bien, a cuál o cuáles objetivos habría que

⁷⁹ Anastassopoulos J. P. y otros, *op. cit.*, pág. 217.

darles una mayor prioridad. Esta jerarquización se hace difícil en la medida que:

- I. La existencia de una diversidad de objetivos de carácter económico, políticos y sociales y la percepción diferente de los mismos por los organismos de tutela y por las empresas públicas. "Las empresas públicas podrían buscar cubrir más sus objetivos y obligaciones propios que las metas globales de la economía".⁸⁰ Asimismo, estas empresas supeditan las medidas a largo plazo a la atención de problemas urgentes tales como los de solvencia y liquidez,⁸¹ dicho en otros términos, lo que es bueno para el gobierno no lo es necesariamente para la empresa pública.
- II. Las dificultades del gobierno para definir sus objetivos de manera coherente y consistente. En algunos casos, la principal justificación de las empresas públicas es superar algunas de las imperfecciones del mercado en que opera; esta corriente apoyada en el enfoque neoclásico acepta que la realización del óptimo de Pareto, conduce a la frontera del bienestar de una economía.⁸²

Otros, apoyados en análisis económicos de tipo keynesiano o post-keynesiano identifican el interés público con el crecimiento del producto nacional, la producción y el empleo. Se considera una visión dualista de la economía integrada por sector público y privado, en donde el primero responde principalmente a razones políticas y de beneficio socio-económico para la colectividad y en el segundo a la lógica del mercado.

En relación a esta controversia la CEPAL (1971)⁸³ concluyó que las razones que justifican la existencia de la empresa pública no tiene un significado unívoco como indicador de la ideología y fines del Estado

⁸⁰ Aharoni. *op. cit.*, pág. 33.

⁸¹ R. Vernon "La Relación entre Gerente y Ministro: Dilema de las Empresas Estatales" en: *Las Empresas del Estado en América Latina*. Caracas, Editorial IESA, 1985.

⁸² Para mayor información sobre estos enfoques, véase: "*La Polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina*" Economía de América Latina No. 3, CIDE, 1979 Armando Arancibia y Wilson Pérez.

⁸³ CEPAL. *Boletín Económico de América Latina*. Vol. 16 No. 1 Naciones Unidas N.Y. 1971. citado por A. Arancibia y W. Pérez. *op. cit.*

ya que países con regímenes diferentes presentan una actividad estatal de relevancia. Aunque el estudio de la CEPAL data de la década anterior, permite tener un marco de referencia sobre cómo en la realidad el desarrollo del sector paraestatal ha obedecido a diferentes razones, lo que le da una perspectiva en cierto grado casuística. Entre estas razones se mencionan:

- La necesidad de prestar servicios públicos tales como transporte, energía y comunicaciones.
- La necesidad de estar presentes en actividades calificadas como estratégicas para el desarrollo y en actividades que utilizan tecnología de punta.
- Las confiscaciones.
- Las nacionalizaciones.

III. La multiplicidad de tutelas que tienen las empresas públicas, entre ellas tenemos: la tutela económica y financiera a cargo según el país de ministerios o secretarías de Hacienda, Finanzas, Presupuesto, Planificación; la tutela técnica que depende del sector o actividad a la que se dedica la empresa y otras tutelas administrativas, que pueden tener relación con la actividad productiva o de servicio de la empresa, como pueden ser Agricultura, Defensa, etc., o con su gestión administrativa, como es el caso de las secretarías de Control y Planeación.⁸⁴

Cada una de estas tutelas que quieren imponer sus puntos de vista y sus diferentes verdades, se enfrentan a nivel de las empresas públicas, que no tienen claro en determinado momento a qué demandas dar prioridad.⁸⁵ A menudo no se sabe quiénes son sus últimos jefes, existiendo por lo general conflictos entre la tutela técnica y la económica-financiera.

IV. Ausencia en ocasiones de competencia y capacidad técnica necesaria de los funcionarios a nivel de los organismos de tutela para analizar los expedientes complejos que se les presentan; con ello se corre el riesgo que estos funcionarios guíen sus decisiones en base a un marco de referencia que puede no ser pertinente a la situación o problema que se trate. Entre lo que quieren los dirigentes de empresas públicas y

⁸⁴ Anastassopoulos J. "Entreprises Publiques et Pouvoir Politique" en: *Entreprises Publiques. Experiences Comparées*. París, 1982, FNEGE.

⁸⁵ Anastassopoulos y Otros. *op. cit.*, pág. 81.

lo que quieren los ministros (para esquematizar esta situación), pueden existir divergencias fundadas, no necesariamente en variables socio-económicas, sino más bien en consideraciones de orden político con juego de fuerzas e influencias que repercuten necesariamente en el destino de las empresas públicas.⁸⁶

La operacionalización de los objetivos

a) Los partidarios de la operacionalización.

Por operacionalización de los objetivos entendemos la traducción de objetivos globales a objetivos específicos en términos cuantitativos, o bien a un grado de concreción que permita en gran medida una misma percepción de ellos por las personas involucradas en su consecución o logro. Esta puntualización es pertinente para no confundir operacionalización con cuantificación; esta última es un subconjunto de la primera, pero como se aprecia en la definición anterior, no lo es todo.

Si es difícil en ocasiones operacionalizar los objetivos en las empresas privadas, en las empresas públicas este proceso reviste mayores dificultades. Algunos autores,⁸⁷ sustentan que el hacer alusión a estas dificultades, son un pretexto fácil para justificar resultados poco satisfactorios, considerando que los gerentes de empresas públicas, tratan de evitar una responsabilización efectiva que se lograría mediante objetivos y normas de actuación transparentes. La corriente tradicional del control de gestión se expresa en este sentido, aunque los autores se refieren principalmente a enfoques aplicables al sector privado, se considera que éstos tienen una validez general para cualquier tipo de organización.⁸⁸

A nivel de empresa pública el estudio Jean Ruffat (de Mc. Kinsey & Co.) puede ser tomado como representativo, porque da criterios y recomendaciones específicas de cómo operacionalizar los objetivos. El estudio

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Ruffat, Jean Mc Kinsey & Co. Inc., *op. cit.* Sección I, pág. 7.

⁸⁸ Anthony, R. *op. cit.* J. Ardoin y H. Jordán, *op. cit.*

se sustenta en la necesidad en estas empresas de una verdadera presión de gestión que sustituya la presencia del mercado como regulador de su actividad.

Esta presión de gestión se ejerce principalmente mediante:

- I. La responsabilización efectiva en los resultados a alcanzar como una condición indispensable para una gestión eficiente, ya que el no tener claro sobre lo que se va a dar cuenta, propicia que exista un deterioro paulatino de los resultados empresariales. A nivel de la responsabilización es en donde se sitúa el flanco más débil de la gestión pública en general y de la empresa pública en particular, ya que los canales de responsabilización pueden estar muy diluídos o muy sesgados hacia los intereses particulares de cada directivo.
- II. El desarrollo de sistemas administrativos que contemplen la satisfacción simultánea de tres imperativos complementarios y a la vez contradictorios:
 - Una obligación de servicios, puesto que sustituyendo a la iniciativa privada el poder público asume la responsabilidad de asegurar la calidad y la disponibilidad de servicios en condiciones óptimas de calidad/precio para el cliente o el usuario.
 - Una obligación social puesto que el gobierno debe dar el ejemplo del progreso social y en consecuencia de proveer a su personal de condiciones óptimas de trabajo, de carrera y de vida.
 - Una obligación económica, puesto que aunque pudiera parecer justo el no privilegiar el beneficio como criterio de gestión de la empresa pública, sería falso pensar que la comunidad no vea como necesario el rentabilizar los fondos asignados a cada empresa, más aún si estos fueron captados por la vía de pago de impuestos, derechos, etc.
- III. El establecimiento de metas operacionalizadas para cada uno de los tres ejes de optimización anteriores. Estos deben reflejar la necesidad simultánea de:
 - Maximizar la calidad del servicio para el usuario, la satisfacción del personal y el rendimiento de la inversión.
 - Minimizar el precio para el usuario, el costo de la satisfacción del personal y el costo de producción.

- Definir un objetivo que mejore (o en lo posible que no degrade) el resultado a nivel de cada uno de los ejes en forma individual y después optimizar la configuración global.
- IV. El ejercicio de arbitraje entre los ejes para optimizar el sistema. El Director General de una empresa pública no debe contentarse con una optimización parcial de cada uno de los ejes, debiendo razonar en una perspectiva integrada y global, bajo el control activo de la tutela técnica o cabeza de sector. Se requiere para ello una atención muy fuerte por parte de las autoridades de tutela, las cuales deben evitar en lo posible el deterioro económico de la empresa, tomando como base el Estado de Resultados como indicativo de los límites dentro de los cuales se puede mover una empresa pública a nivel de cada uno de sus ejes de optimización. Un déficit a este nivel haría más pesadas las cargas financieras del Estado y tarde o temprano del contribuyente vía impuesto o inflación.

b) La contraparte del enfoque anterior

Numerosos son los artículos de especialistas que han denunciado los posibles efectos negativos del enfoque anterior, podemos citar entre ellos:

- R. Hayes y W. Abernathy,⁸⁹ quienes analizando los errores y deficiencias de las empresas norteamericanas en estos últimos años, indican que éstas han perdido competitividad por haberse dejado guiar por el culto de la rentabilidad a corto plazo y de la gestión por las cifras.
- H. Trahand,⁹⁰ quien señala que las principales dificultades a las que se enfrentan las organizaciones en sus sistemas de control de gestión son las discrepancias entre los intereses a corto plazo de los responsables y los objetivos a largo plazo de las empresas, así como la burocratización de procedimientos que no permiten adaptarse a situaciones o problemas nuevos.

En lo referente a la gestión de empresas públicas, también existen posiciones en contrario que sustentan que no es posible llegar a la con-

⁸⁹ Hayes R. y Abernathy. W. "Managing our Way to Economic Decline" en *Harvard Business Review* Julio-Agosto 1980.

⁹⁰ H. Trahand. "Le Contrôle de Gestion: Quel Style Adopter" en *Revue Française de Gestion*. Septiembre-Octubre, 1980.

creción de los objetivos previstos y que si bien existen ciertos proyectos y programas que pueden ser llevados al detalle, éstos corresponden a una mínima parte de los objetivos generales de las empresas públicas. La vinculación entre el Plan Nacional y objetivos empresariales, puede ser hecha en el "papel", pero no se ofrece ninguna garantía de su realización.⁹¹

La traducción de objetivos en términos operacionales puede ejercer una presión de gestión sobre los diferentes responsables, al conocer ellos las bases sobre las cuales deben ser evaluados; sin embargo, puede presentarse el riesgo de que los objetivos generales plasmados a nivel del Plan Nacional, pierdan su esencia. El buscar, por ejemplo, una concreción del objetivo "Productividad de la Investigación en Ciencias Sociales" cuantificando el número de artículos, libros, ensayos, etc.; traería consecuencias no deseadas a nivel de la calidad de la investigación ya que los diferentes responsables al ser evaluados pueden tomar actitudes adaptativas de protección, prestando mayor atención a la cantidad que a la calidad de la investigación. Tal situación es considerada en una nueva perspectiva del control de gestión en las organizaciones públicas, la cual se presenta a continuación.

Un nuevo enfoque del control de gestión en las organizaciones públicas

El autor de este enfoque (G. Hofstede, 1980)⁹² no se preocupa ni por la ambigüedad de los objetivos ni por la medición de los resultados, proponiendo una tipología del control de gestión en las organizaciones públicas, en la cual se consideran estas situaciones. Esta tipología plantea la necesidad de saber distinguir entre las situaciones administrativas, sobre todo las que presentan objetivos ambiguos y resultados no medibles, a fin de aplicar los mecanismos de gestión más adecuados en cada caso. Se proponen seis tipos de control en base a cuatro variables, haciendo el señalamiento que la ubicación en cada una de ellas puede no ser absoluta, sino en función de un menor o mayor grado de cumplimiento; estas variables son: la claridad o ambigüedad de los objetivos, la posibilidad de medir los resul-

⁹¹ Vernon, Raymond *op. cit.* Pág. 58.

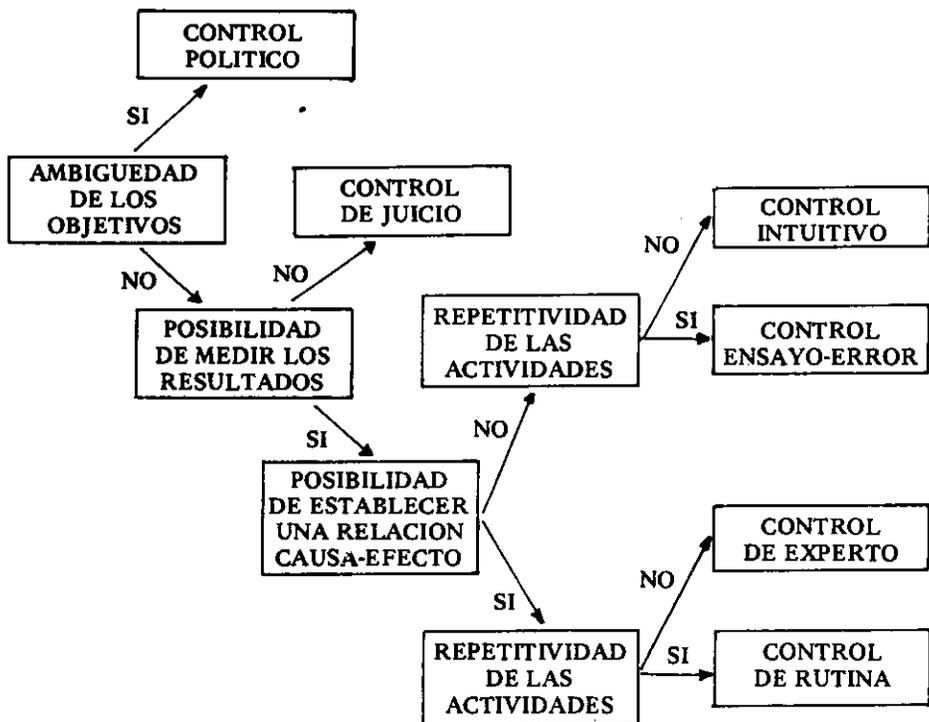
⁹² Hofstede, G. "Management Control of Public and Not-for-profit Activities" en: *Working Paper*. Austria. International Institute for Applied Systems Analysis. 1980. Págs. 3-21.

tados, el conocimiento de la relación causa efecto y la repetitividad de las actividades.

Los seis tipos de control de gestión van desde actividades operacionales hasta las que presentan un alto contenido valorativo, éstos son: el control de rutina, el control de experto, el control de ensayo y error, el control intuitivo, el control de juicio y el control político.

La siguiente figura identifica de manera global a cada uno de ellos:

Cuadro 13
Tipología para el control de gestión
(Segun Hofstede)



Tomando como base este esquema, relacionaremos a continuación algunas de las actividades de la actividad empresarial pública con cada tipo de control.

Control de rutina. Es caracterizado por objetivos claros, resultados medibles, relación causa-efecto conocida y actividad repetitiva. Se aplica en actividades administrativas y operativas de los niveles más bajos de la jerarquía organizacional. Ejemplo: la detección de desviaciones del presupuesto.

Control de experto. Tiene las mismas características anteriores, a excepción de que la actividad no es repetitiva. La calificación del personal en este caso debe ser más elevada. Ejemplo: la evaluación de las desviaciones del presupuesto.

Control de ensayo y error. Presenta las mismas características del control de experto, salvo que la relación causa-efecto no es conocida y la actividad es repetitiva. Cuando se introduce un nuevo producto en el mercado se hacen varias pruebas con el fin de ampliar el conocimiento sobre el grado de aceptación que tendrá éste a nivel de los consumidores; en la medida que ampliamos nuestro espectro de conocimiento, es decir en la medida que la relación causa-efecto es más clara, nos aproximáramos del control ensayo y error a un control de experto o de rutina.

Control intuitivo. Este tipo de control conserva las mismas características del control de ensayo y error con excepción de que la actividad no es repetitiva. Muchos funcionarios de empresas públicas se encuentran al asumir una nueva función ante situaciones de este tipo, por lo que recurren a asesores que les amplíen el grado de conocimiento causa-efecto, pudiendo de esta manera tomar decisiones sobre bases más firmes. Con este mismo fin en un primer momento funcionarios de anteriores administraciones no son removidos hasta que los nuevos adquieren un conocimiento satisfactorio de su actividad.

Control de juicio. Este tipo de control se presenta cuando los resultados no son medibles, situación muy típica en las organizaciones públicas; para este caso recomendamos la utilización de cuerpos colegiados que se expresen sobre la calidad de los resultados obtenidos. A menudo estos

resultados no se evalúan en el sentido estricto de la palabra sino más bien se valida, debido a que no se realiza un análisis detallado de los mismos. Los comités o cuerpos colegiados parecen ser el camino más idóneo para realizar este tipo de control. La no medición de los resultados hace difícil para un sólo individuo el realizar una evaluación o expresar un juicio sobre los mismos por lo que se requiere un análisis colectivo que elimine los riesgos o sesgos que tendría una evaluación individual.

Control político. Se presenta cuando los objetivos no son claros; en este caso las demás características de la actividad no interesan; no tendría objeto por ejemplo, realizar mediciones si los objetivos que tenemos son ambiguos. Aún en este caso, existen formas de validación más que de evaluación de los resultados, entre ellas tenemos la publicación de planes y programas, de los resultados obtenidos, de los estados financieros, etc., buscando que esta información sea validada por la comunidad mediante el consenso y la ausencia de críticas.

Casos en que es posible una responsabilización efectiva de las empresas públicas

A partir del estudio de Capet⁹³ sobre los diferentes tipos de reguladores a nivel de individuo en una empresa, podemos analizar en qué casos se puede dar una mayor responsabilización con metas compartidas y conocidas por los involucrados en la actividad empresarial pública. Capet señala cuatro tipos de reguladores individuales que son: el clientelismo, la participación, el funcionarismo y el contractualismo.

- I. El clientelismo caracterizado porque el centro de interés del subordinado depende de la actitud de su jefe, debido a que él determina la naturaleza de su trabajo, salario y en última instancia su permanencia en la empresa. La responsabilización efectiva podría no realizarse en este caso adecuadamente ya que los dirigentes para asegurar la convergencia de objetivos en las empresas públicas podrían seleccionar a sus subordinados no tanto en función de su competencia, sino por su total lealtad.⁹⁴

⁹³ Capet M. y otros. *Diagnostic, Organisation, Planification d'Entreprise*. París, Económica 1983.

⁹⁴ Fiol M. y Ramírez, G. *op. cit.*, pág. 49.

- II. La participación que tiene lugar cuando el individuo comparte los objetivos y resultados de la organización, sería el caso en donde la responsabilidad efectiva se daría en forma óptima. Los individuos toman parte en las decisiones y tienen una gran lealtad a la organización. La posibilidad de aplicación más fácil sería en asociaciones con fines no lucrativos, cooperativas obreras; aunque esto no desvirtúa su aplicación a otro tipo de organizaciones, pero con mayor dificultad.

Este enfoque asimila la idea de control por la identidad de la organización definida por H. Shwartz y S. Davis⁹⁵ “como una pauta de creencias y expectativas compartidas por los miembros de la organización” R. Reitter y B. Ramanantsoa⁹⁶ se sitúan a nivel del “yo” del personal de una organización para definir este mismo concepto: “si la organización puede proveerme de un soporte para mi identidad, entonces ella tiene una identidad propia; los puntos de significación que me propone, tienen una cierta especificidad, coherencia interna y estabilidad en el tiempo, sino yo no podría tratarlos como fiables y servirme de ellos. Pero esa identidad me sobrepasa, tengo necesidad de ella y la utilizo, sin embargo, ella no me pertenece, no puedo conocerla en toda su amplitud ya que estoy limitado por mi rol y mis límites físicos y psíquicos; no puedo percibir, razonar o imaginar todo”.

La identidad de la organización como concepto, es de un contenido muy amplio, aunque en cierta forma ambiguo, ya que si bien todos los individuos la comparten, debido a su coherencia interna y estabilidad ella puede ser percibida de manera diferente. Un control sobre la base de la identidad organizacional, estaría orientado hacia los resultados a largo plazo y traería consigo una mayor motivación de los participantes en las organizaciones públicas.⁹⁷ En este sentido una cultura positiva, orientada hacia objetivos en el sector público, puede ser una ventaja crítica para que las empresas del Estado puedan lograr el cumplimiento de sus metas en la ausencia de un mercado competitivo.⁹⁸

⁹⁵ Shwartz H. y Davis. S. “Matching Corporate Culture and Bussines Strategy” en *Organizational Dynamics*. 1981.

⁹⁶ Reitter R. y Ramanantsoa. B. *Pouvoir et Politique. Au de la Culture de L'Entreprise*. París. Mc. Graw Hill. 1985. Pág. 22.

⁹⁷ Fiol M. y Ramírez. G. *op. cit.* Pág. 48.

⁹⁸ Wortzel L. y Coburn. J. *op. cit.* Pág. 71.

Aunque esta perspectiva del control parece motivante, se requiere siempre de la aplicación de controles a corto plazo, tanto a nivel de comportamiento (normas, procedimientos, políticas), como de los resultados (informes técnicos, resultados financieros, control presupuestal, etc.), que aseguren también la convergencia de objetivos.

Wortzel y Coburn hacen énfasis en la dificultad que a corto plazo tendría la aplicación de este enfoque en las empresas públicas; por lo que es conveniente remarcar la necesidad de emprender acciones con este fin, si no se quiere correr el riesgo de que una visión a corto plazo de control de gestión sacrifique la obtención de mejores resultados en un período más largo de tiempo, al no aplicar mecanismos que tiendan a fortalecer los puntos o variables que apuntalen la cultura o identidad de la empresa.

- III. El funcionarismo, identificado como un sistema donde el status, derechos y obligaciones del personal no son definidos por la dirección, sino por la ley, los concursos, la pertenencia a una categoría social, la proveniencia de algunas Universidades, etc., la lealtad del personal en este caso, se ejerce más hacia su profesión, categorías o agrupación que hacia la organización.

En la empresa pública ese tipo de regulación es de uso generalizado: el papel más importante lo desempeñan los sindicatos que ejercen presiones (dependiendo de su grado de fuerza) para buscar mayores beneficios para sus agremiados. La participación de los sindicatos de las empresas públicas pueden ayudar a ejercer demandas sobre el eje social, lo que sería sano para llevar a cabo una fuerte presión de gestión, sin descuidar los objetivos de calidad del servicio y de rentabilidad de las inversiones.

El servicio civil de carrera tiende a ser una solución que busca la responsabilización efectiva del personal ejecutivo, pareciendo ser una de las alternativas más viable y aprovechable a nivel de las empresas públicas. En países como Francia, en donde el servicio civil de carrera tiene una gran tradición, los funcionarios distinguen entre las empresas públicas al servicio de la Nación o al servicio del gobierno; para ellos la empresa pública pertenece a la Nación antes que al gobierno. Aún tomando en cuenta lo que los funcionarios de cualquier gobierno electo intenten hacer con dichas empresas, en última instancia la responsabilidad para definir la misión y objetivo de ellas, descansa en algún nivel superior a la burocracia del momento.⁹⁹

⁹⁹ Vernon, Raymond *op. cit.* Pág. 56.

IV. El contractualismo donde los derechos y obligaciones son definidos por una duración determinada sobre un contrato entre la Dirección y el asalariado. La responsabilización mediante este mecanismo es efectiva para asegurar la productividad, pero puede sólo ser utilizado en las empresas públicas para actividades eventuales y de corta duración que generalmente no son importantes dentro del conjunto de la gestión empresarial.

Aunque algunas empresas públicas, buscando privilegiar el eje económico en deterioro del social y específicamente del personal, pueden contratar personal eventual para actividades permanentes, situación legalmente no permitida, que de caer en ella y conocerse puede traer graves consecuencias a nivel de la propia empresa y de la imagen de la gestión empresarial pública.

Los sistemas de información

El objetivo de un sistema de información

El empleo de este término es genérico, comprende tanto sistemas de información administrativos como sistemas de apoyo en la toma de decisiones.

Los sistemas de información administrativos son sistemas que buscan resumir datos para una toma de decisiones administrativa con carácter rutinario; los sistemas de apoyo proporcionan marcos de referencia flexibles, permitiendo a la persona responsable de la toma de decisiones o analistas de políticas resolver problemas administrativos no estructurados y no rutinarios.¹⁰⁰

La necesidad de información es entonces fundamental para una eficiente toma de decisiones, por lo que la posibilidad para los encargados de dominar la gestión de su centro de responsabilidad depende en gran parte

¹⁰⁰ Rubin. B.M. "Information Systems for Public Management Design and Implementation" en: *Public Administration Review*. Edición Especial. 1980. Pág. 540.

de la disponibilidad y confiabilidad de la misma. En el afán de dominar su gestión los responsables requieren información selecta y oportuna para apreciar los resultados que han obtenido y poder tomar las acciones correctivas necesarias.

Ahora bien, la posibilidad de obtener información, depende de los mecanismos o instrumentos que se utilizan a nivel de la organización en su conjunto y de cada centro de responsabilidad, tomando en cuenta que los instrumentos de información más formalizados en el campo del control de gestión son instrumentos de medición, se hace necesario un análisis de este tema en el campo de las actividades administrativas.

La medición en el campo administrativo

Medida en administración es la asignación de numerales a eventos o hechos en función de procedimientos con el fin de observar o conocer un fenómeno específico de la actividad empresarial. Los numerales son símbolos que no tienen necesariamente un valor cuantitativo, por lo que medida y cuantificación son dos vocablos que no tienen exactamente el mismo significado: "medición puede ser cuantificación, aunque no siempre".¹⁰¹

Para comprender con mayor precisión estos conceptos, es necesario revisar otros adicionales que están implicados en el concepto de medición:

- a) Resultados: conjunto de salidas de un sistema llamadas observaciones que sí son conocidas en base a un plan. Los resultados son datos o eventos percibidos.
- b) Si a estos datos o eventos los relacionamos con una serie de mensajes conocidos, estamos hablando de *información*.
- c) Cuando estos mensajes son transmitidos por símbolos (numerales), nos encontramos ante *resultados o información medible*.

¹⁰¹ Mason R. y Burton Swanson. E. "Measurement for Management Decision: A Perspectiva" en: *California Management Review*. Primavera 1979.

Nuestro punto de vista sobre los inconvenientes o dificultades que este proceso de medición presenta son:

- I. ¿Cómo pasar del punto b al c (de información a resultados medibles) sin que pierdan los atributos del objeto? Esta situación fué en cierta forma tratada cuando se trataron los inconvenientes de la operacionalización de los objetivos de las empresas públicas. El tratar de traducir a símbolos la información, puede traer como consecuencia la distorsión de la misma.
- II. ¿Qué sucede si no hay símbolos conocidos? La búsqueda y difusión de símbolos que tengan el mismo significado para los utilizadores, es una etapa que puede hacerse compleja en función del número de personas que manejan la información, nivel jerárquico de los responsables, de la formación profesional, de la rotación del personal, etc. Un ejemplo muy común lo podemos ver en la utilización de los conceptos de productividad y de rentabilidad; los dos plantean una relación insumo-producto, aunque para compartir la misma idea o “manejar los mismos símbolos” habrá que precisar si la relación es en términos financieros (rentabilidad) o en términos físicos (productividad).
- III. ¿Es necesario pasar a la tercera etapa? No necesariamente; primero habría que determinar lo que es más importante del espacio de consecuencias y después analizar las posibilidades de medición y no al contrario. La práctica generalizada en las organizaciones públicas de medir lo que es medible y después utilizar muy poca información para la toma de decisiones, eleva el costo de los sistemas administrativos y ocasiona un descontento en los generadores de la información, al no tener claro cuáles son las distintas prioridades y una mayor resistencia cuando se les piden reportes adicionales o complementarios. En función de lo anteriormente expuesto, sustentamos que los instrumentos de medición deben, en consecuencia, proporcionar información y no datos, medir lo que es más importante, ayudar a la toma de decisiones; se requiere que un instrumento de medición sea efectivamente un instrumento de información.

La selección de instrumentos para un sistema de información de gestión

Existen tres escuelas de pensamiento que analizan y justifican a los instrumentos de información en función de sus objetivos. El conoci-

miento de estas escuelas nos proveen de diferentes perspectivas de análisis para conocer el contexto en el cual fueron aplicados los instrumentos; éstas son:¹⁰²

- I. *La escuela de "La Comunicación Histórica"*, que se centra sobre el establecimiento de procedimientos para la colecta de información, buscando determinar una unidad de medida y los procedimientos que identifican el "costo verdadero". La contabilidad en épocas de inflación es un instrumento que tendría este propósito, si el interés del usuario está más centrado sobre la "información real" que sobre la utilidad de la misma.
- II. *La escuela de "ayuda en el proceso de toma de decisiones"*, en donde la aplicación de un instrumento depende de su utilidad para este proceso. Los instrumentos de medición de este caso, generan una información específica, de acuerdo al fin que se pretende: existen diferentes sistemas de costos para diferentes propósitos.
- III. *La escuela de "información-evaluación"*, que analiza el impacto de los diferentes instrumentos de medición, sobre los resultados obtenidos a partir de las acciones seleccionadas. Se considera que una forma de medida es deseable si ella produce o induce a resultados satisfactorios y a su vez, consume pocos recursos; la contabilidad en este caso vendría a ser una comodidad de información económica que puede producir los mismos resultados que otro tipo de medición.
La escuela de información-evaluación presenta elementos importantes para analizar las características de los sistemas de información en la empresa pública, pues no sólo aborda la relación satisfacción/utilidad de la información, sino que se pretende que su aplicación tenga efectos positivos sobre los resultados.

La evaluación

1. Conceptualización

Es conveniente distinguir dos conceptos que a menudo se confunden en el vocabulario administrativo; éstos son el de *evaluación gubernamental*

¹⁰² J. Demski y G. Feltham. *Cost Determination: a Conceptual Approach*. The Iowa State University Press. Ames, Iowa. 1976. Pág. 4.

y el de *evaluación* como una etapa del proceso del control de gestión de la empresa pública. Aunque existen intersecciones entre ambos conceptos, cada uno de ellos tiene diferentes perspectivas. El concepto de evaluación gubernamental de las empresas públicas se centra en base a los planteamientos de I. Pichardo Pagaza¹⁰³ en la evaluación de la eficacia y eficiencia de las empresas públicas, tomando en cuenta los grandes objetivos nacionales, los programas destinados a alcanzarlos y el presupuesto que provee los medios de su concreción.

Según el mismo autor la evaluación medirá los siguientes aspectos:

- La contribución efectiva de la empresa al cumplimiento de los grandes objetivos.
- El apego que se tenga a los programas.
- El cumplimiento de las metas.
- La consecución de los efectos esperados y la vida útil de ellos mismos.
- El uso óptimo de los recursos, tanto financieros, humanos, materiales y técnicos, así como del tiempo.
- La existencia y operatividad de los instrumentos administrativos y legales que posibilitan la acción gubernamental.

El concepto de evaluación como etapa del proceso del control de gestión implica la comparación de resultados obtenidos con las normas previstas en el plan operacional, teniendo como centro de atención a cada uno de los principales responsables.¹⁰⁴ El proceso de evaluación, tiene por objeto, examinar el desempeño de un responsable bajo al menos tres aspectos:

- Su nivel: la magnitud del resultado obtenido.
- Su eficacia: la comparación de este resultado con las previsiones o planes.

¹⁰³ I. Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública de México*. Tomo II, INAP, México, 1984. Pág. 122.

¹⁰⁴ M. Lebas. *Toward a Theory of Management Control: Organizational Process, Information Economics and Behavioral Approaches*. Cahier Recherche, CESA. Francia, 1980.

- Su productividad: el análisis de los resultados obtenidos en función de los medios que se han utilizado.¹⁰⁵

Ahora bien, para los mismos responsables el proceso de evaluación puede aportar un cierto número de ventajas:

- La posibilidad de saber sobre qué elementos se es evaluado.
- El hacer apreciar objetivamente sus resultados a sus superiores.
- El poder ligarse a los dirigentes por una especie de contrato.
- La posibilidad de disponer, en su caso, de una base de cálculo para una remuneración adecuada.

Vemos entonces que la evaluación gubernamental privilegia principalmente los resultados a nivel de la empresa en su conjunto, mientras que la evaluación desde el punto de vista del control de gestión se efectúa sobre cada uno de sus centros de responsabilidad (Dirección General, Direcciones de Area, Gerencias, Subgerencias). En este segundo caso, que es el que nos ocupa en el presente estudio, los criterios de evaluación a nivel de empresa pública están íntimamente ligados a la posibilidad de establecer una responsabilización efectiva de los ejecutivos o funcionarios; es necesario por lo tanto precisar y analizar las condiciones en que esta evaluación será aplicada; entre ellos tenemos:

- El conocimiento de cuáles son las responsabilidades reales de cada dirigente.
- La posibilidad de ligar el nivel de responsabilidad a los medios sobre los que se tienen atribuciones.
- La existencia de indicadores significativos para reflejar los resultados de la gestión de cada responsable.
- La definición clara de responsabilidades dentro de la organización.

Es recomendable que todos los instrumentos de evaluación descansen en una definición clara de responsabilidades, de lo contrario no habría criterios válidos y bases suficientes para su buen funcionamiento. Sin embargo, la aplicación de instrumentos de evaluación aún cuando no sean

¹⁰⁵ Jordan. H. *Les Criteres Financiers de Mesure des Resultats*. Cahiers. Francia. CESA, 1980.

claras las responsabilidades, inducen a que éstas se definan y se precisen de una manera objetiva. La responsabilización y la evaluación son procesos graduales que deben ser manejados en paralelo, desechando que la imposibilidad de establecer una responsabilización efectiva en todos los niveles de las empresas públicas limite el proceso de evaluación.

Cuando el personal directivo maneja y tiene claros los objetivos y mecanismos de los instrumentos de evaluación, se puede inducir a los diferentes responsables a precisar metas y compromisos. Un problema similar se presenta en la relación de organismos de tutela y empresa pública. Los organismos de tutela pueden en algunos casos no solicitar alguna información por voluntad propia o por no disponer de un esquema acabado sobre los criterios de evaluación pertinentes a cada empresa, pero no por ello la empresa pública debe permanecer pasiva; debiendo generar en su interior una dinámica de gestión propia que ejerza una presión de gestión hacia arriba, a fin de que se precisen sus objetivos y condiciones sobre las cuales deben ser evaluadas.

A diferencia del control gubernamental que ejerce una presión hacia abajo, a partir de los canales de autoridad establecidos mediante su intervención en la elaboración y control de planes y programas, el control presupuestal, la vigilancia en la observancia de políticas, la aplicación de sistemas de evaluación o en forma puntual (auditorías); en cambio el control de gestión ejerce una presión de gestión hacia el interior de la empresa mediante diferentes controles de comportamiento y resultados, y hacia arriba de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior.

2. Alternativas de instrumentos de evaluación en la empresa pública

Los instrumentos tradicionales de evaluación de resultados en la empresa pública privilegian principalmente los aspectos financieros, haciendo una transposición de los enfoques del sector privado; se utilizan entre otros: la contabilidad general, la contabilidad de costos, los presupuestos, el análisis de razones financieras, etc. Aún en el caso de los presupuestos, que es una técnica en la que convergen metas e insumos físicos y financieros, a menudo existe mayor preocupación por el ejercicio del mismo en términos monetarios que por el cumplimiento de metas.

Estos instrumentos se enfocan al análisis de la eficiencia financiera de la empresa en su conjunto y no toman en cuenta la evaluación de cada uno de los centros de responsabilidad; representando para el proceso de control de gestión instrumentos muy limitados. Para el ejercicio de una efectiva presión de gestión en la empresa pública que motive a los responsables en el cumplimiento de metas se requieren instrumentos de gestión:

- Que actúen sobre los principales centros de responsabilidad.
- Con criterios que permitan una evaluación a nivel global de la empresa pública, distintos de los que privilegian solamente los aspectos financieros.
- Que sintetizen tanto los procesos de evaluación como los de planeación e información.

Por tal motivo, trataremos a continuación instrumentos de evaluación que cumplen con estos requisitos; en su desarrollo realizaremos reflexiones, análisis y algunas adaptaciones.

La evaluación de los centros de responsabilidad en base a criterios financieros

Este método en su concepción original concierne exclusivamente a la evaluación de resultados de los diferentes centros de responsabilidad, mediante índices de rentabilidad, de beneficio o de margen de contribución; pero para propósitos del presente estudio, haremos reflexiones sobre la aplicación práctica del mismo en las organizaciones públicas en general y en las empresas públicas en particular. En la medida de lo posible, y para los mismos fines, realizaremos adaptaciones del mismo y vinculaciones con otros enfoques, todo ello con el fin de enriquecerlo y hacerlo más aplicable a la gestión de empresas públicas.

Este método descansa sobre la existencia de cuatro tipos de centros de responsabilidad, estos son: (H. Jordan)¹⁰⁶

- Los centros de costo
- Los centros de gasto

¹⁰⁶ H. Jordan. *op. cit.*

- Los centros de beneficio
- Los centros de inversión

Los centros de costos. Son aquellos centros de responsabilidad en que el consumo de recursos se expresa en términos monetarios y los resultados en términos reales (unidades físicas). En este tipo de centros se puede establecer una relación directa entre los insumos y productos: un taller de producción es ilustrativo de este tipo de centros, en donde es susceptible valorar en términos monetarios el costo de la mano de obra, de la materia prima y de los gastos indirectos; así como determinar el número de unidades producidas. La evaluación financiera de ese tipo de centros sería principalmente mediante el costo de producción o de servicio. Este tipo de evaluación puede ser asimilado a un control de rutina¹⁰⁷ en donde existen objetivos claros: producir al mínimo costo y entre ciertos rasgos de calidad; resultados medibles: costo por unidad producida; relación causa-efecto conocida: las causas de las desviaciones en cuanto a cantidades producidas y costo pueden ser explicadas; y actividades repetitivas: el proceso de producción tiene este carácter.

En las empresas públicas industriales la existencia de este tipo de centros es de fácil identificación, sobre todo en el ámbito de la producción; pero existen otros centros de responsabilidad en donde para ciertas actividades mediante el prorrateo de presupuesto y costos es posible establecer una relación entre insumos y productos; para otras actividades del mismo centro no se pueden determinar sus costos, ni establecer una relación de éstos con los productos. Si para las primeras actividades este prorrateo es realizado sobre bases firmes, se recomienda una evaluación como centro de costos, aunque ella abarcara parcialmente las responsabilidades de un centro; en el otro caso, es más conveniente evaluarlas como centros de gastos a los cuales haremos mención más adelante.

Una ilustración de esta situación puede hacerse a nivel de un departamento académico, en donde existen tanto actividades de docencia como

¹⁰⁷ G. Hofstede. *op. cit.*

de investigación. Cuando existen bases adecuadas de prorrateo del tiempo de los profesores, entre docencia e investigación, se podría determinar para la docencia el costo de hora clase, pero para la investigación la relación costo/artículo producido no sería posible generalizarla a nivel de todos los profesores.

Ahora bien, es conveniente precisar en este ejemplo que el costo por alumno quedaría fuera del ámbito de responsabilidad de este departamento académico, debido a que habría que agregar otros costos adicionales que quedan fuera de su competencia, por lo que este tipo de evaluación se centraría en un nivel más elevado de la jerarquía de la organización.

Los centros de gasto. Se caracterizan también porque el consumo de recursos se expresa en términos monetarios y los resultados obtenidos en términos reales; pero a diferencia de los centros de costo, en éstos no se puede establecer una relación directa entre los insumos y los productos. Los órganos a nivel staff, tales como un departamento de contabilidad o jurídico quedarían comprendidos en esta categoría, en donde la evaluación se haría a nivel de los insumos mediante el cumplimiento del presupuesto y a nivel de los productos en base a informes de actividad, en donde se indicaría de manera cualitativa y cuantitativa los logros obtenidos.

La identificación de este tipo de centros y su forma de evaluación, es sumamente importante no sólo para las empresas públicas, sino en muchas actividades del sector público, en donde al no tenerse claro las características del órgano que se está evaluando, se cuantifican los productos o resultados (tratándolos como centros de costo), ocasionando que la información pierda su esencia. Este caso se presenta a menudo en muchos centros de responsabilidad de organismos y empresas del sector público, cuando se quiere evaluar el grado de eficiencia de la gestión, en base al número de litigios atendidos o resueltos (el caso de un departamento jurídico), o el número de artículos producidos (el caso de un departamento académico), pudiéndose erróneamente privilegiar más la cantidad que la calidad de los resultados.

La evaluación de los informes de actividad correspondería de acuerdo a la tipología que propone para las organizaciones públicas G. Hofstede a un control de juicio en donde los resultados no son medibles, para lo

cual se recomienda más que una evaluación unipersonal que podría ser la del jefe inmediato, la de un órgano colegiado: comités, consejos de administración, etc. Los órganos colegiados pueden ejercer tanto la evaluación de aspectos rutinarios, como el cumplimiento del presupuesto, la rentabilidad de la inversión y, otros no rutinarios como la evaluación de proyectos de inversión. Sin embargo, a menudo por el desconocimiento de las relaciones de causalidad de los resultados obtenidos o debido a la falta de bases para analizar proyectos complejos, existe una validación más que una evaluación de los resultados y decisiones.

Centros de beneficio. Un centro de este tipo es un centro de responsabilidad en donde el uso de medios y los resultados obtenidos se pueden medir en términos monetarios. H. Jordan.¹⁰⁸

La evaluación en este caso se llevaría a efecto en base a la diferencia entre productos e insumos monetarios o bien mediante su cociente (insumos/productos).

La Dirección General de una empresa privada podría analizarse como un centro de este tipo; en estas empresas los resultados financieros resumen o sintetizan para los evaluadores (accionistas) el desempeño del conjunto de los centros de responsabilidad. En cambio en la Dirección General de una empresa pública según Jean Ruffat, se sintetizan no solamente objetivos de índole financiera como puede ser la relación insumo/producto en términos monetarios, sino también con el mismo rango e importancia, los de calidad/precio y los de trabajo/remuneración.¹⁰⁹ Tomando como referencia a I. Pichardo Pagaza,¹¹⁰ es decir, desde el punto de vista de la evaluación gubernamental en la Dirección General de una empresa pública se sintetizaría su contribución al cumplimiento de los grandes objetivos nacionales (contribución al PIB, sustitución de importaciones, desarrollo regional, empleo), así como el grado de eficiencia con que fueron manejados los recursos en el desarrollo de los programas.

¹⁰⁸ Jordan, H. *op. cit.*

¹⁰⁹ Ruffat, Jean Mc Kinsey & Co. Inc. *op. cit.*

¹¹⁰ Pichardo Pagaza, I. *op. cit.*, pág. 122.

El enfoque de Jean Ruffat parte de la base que las empresas públicas no se encuentran sujetas a una fuerte regulación de mercado y que su centro de acción se presenta por lo general en mercados oligopólicos y monopólicos, pareciendo además privilegiar sin explicitarlo a empresas industriales, la gestión a corto plazo y la evaluación cuantitativa. Tal situación se manifiesta al ignorar objetivos tales como el de análisis de mercado y el de innovación tecnológica, con una connotación más cuantitativa el primero y más cualitativa el segundo, aunque ambos con perspectivas de evaluación a largo y mediano plazo.

Un centro de inversión. Este tipo de centros debe reunir en primer lugar las características de un centro de beneficio, pero a diferencia de éste, es necesario que disponga de capacidad para decidir sobre la adquisición y venta de activos. La Dirección General de una empresa es un centro de este tipo cuya evaluación se realizaría mediante la relación beneficio/activo.

Sin embargo, la evaluación de un responsable sobre estas bases no refleja todas las consecuencias de las decisiones tomadas durante el año transcurrido. Las acciones de investigación de mercadotecnia y de formación profesional en las cuales se pueden comprometer los diferentes responsables, tendrán sus efectos a largo plazo; en el corto plazo el costo de estas acciones vendría a disminuir el beneficio, sin que un enriquecimiento inmediato aparezca. Asimismo, las inversiones recientes pueden no producir sus frutos de inmediato, sino en un período más largo de tiempo, por lo que las evaluaciones de resultados, mediante este criterio deben ser aplicadas sobre varios años sucesivos.

Por otra parte, la relación beneficio/activo como mecanismo de evaluación financiera en las empresas públicas puede traer efectos no deseados en las decisiones de inversión con efectos a largo plazo. Los directores generales en su afán de ser mejor evaluados en base a este criterio podrían diferir sus planes de inversión hasta el final de la gestión del gobierno en turno, a fin de transferir a sus sucesores las menores calificaciones que se obtendrían al incrementarse los costos por las depreciaciones de las nuevas inversiones. Asimismo, cuando éstas tienen lugar al principio de la gestión de un Director General, el criterio beneficio/activo puede

premiar un aumento de la rentabilidad de las empresas, si el cálculo del beneficio es a precios corrientes y el costo de los activos fijos a precios históricos.

Los argumentos anteriores nos permiten concluir que en las empresas públicas el criterio beneficio/activo debe ser tomado solamente como indicativo en periodos largos de tiempo, debiéndose hacer notar el impacto de las inversiones en su cálculo.

Los tableros de control de gestión (TCG)

Las dificultades que se presentan a nivel de la evaluación en base a la utilización de criterios financieros en las empresas públicas, parecen corregirse con la aplicación de un instrumento de control de gestión que abarca diversos ámbitos de la actividad empresarial; su utilidad ha quedado demostrada a partir de su aplicación cada vez mayor en diversos tipos de empresas públicas, ya sean industriales, comerciales o de servicio.

Los TCG si bien sirven para fines de evaluación, también son instrumentos de gestión previsional y de información. En la práctica, es difícil identificar un instrumento de control de gestión con uno de sus subsistemas (gestión previsional, información, evaluación), por lo que buscaremos abordar los TCG a partir de sus diferentes enfoques.

Conceptualización

La mayoría de los enfoques tratan a los TCG como instrumentos de información:¹¹¹

- Que contemplan información a corto plazo (diaria, semanal, quincenal o mensual).
- Elaborados en plazos muy breves; un día después para un tablero diario, dos o tres días después para un tablero semanal o quincenal, o con cinco días de plazo máximo para un tablero mensual.

¹¹¹ M. Fiol *Les Tableaux de Bord de Gestion*. Cahiers Paris, Groupe ESCP. 1984.

- Centrados sobre los factores claves de la gestión, que se traducen a su vez en indicadores. Estos factores claves deben ser en número limitado, a fin de que la información que suba a los diferentes centros de responsabilidad sea lo más reducida posible.¹¹²
- Construídos para cada centro de responsabilidad.
- Permiten de ser necesario tomar rápidamente acciones correctivas.

Un TCG es a su vez un instrumento de gestión previsional, porque orienta las decisiones hacia el cumplimiento de las normas, los estándares y las metas que fueron previstas en el plan operacional. Cuando estas normas, estándares o metas no existen, la aplicación de los TCG propicia que se analice la posibilidad de establecerlas en base a experiencias anteriores o de negociaciones entre el jefe y el subordinado responsables de su cumplimiento.

Finalmente, un TCG es un instrumento de evaluación porque permite la comparación de las normas y metas de referencia con los resultados obtenidos y derivar de ello, cuando se requieran, acciones correctivas. Pero esta comparación está orientada hacia la autoevaluación de los diferentes responsables, para poder corregir el rumbo, cuando existan desviaciones no deseadas entre lo previsto en el plan y lo realizado. En este proceso de autoevaluación los TCG contribuyen al diálogo entre un superior y sus colaboradores en la medida en que son un medio de comunicación escrita de realizaciones comparadas con objetivos.¹¹³

El contenido de los TCG

Los tableros utilizan cuadros o gráficas en donde se presenta o representa la evolución de los principales indicadores de la actividad empresarial y su comparación cuando sean posible con las metas o estándares previstos. Estos indicadores son expresiones numéricas en términos absolutos (tres mil unidades de producción, cuarenta quejas de calidad, cuatro-

¹¹² Un factor clave es un elemento crítico de la gestión cuya evolución condiciona el éxito de la estrategia adoptada por la organización; la calidad de los productos, la satisfacción de la clientela, la calidad de la fuerza de ventas, la productividad, los costos de producción, etc., pueden ser factores clave.

¹¹³ Ardoin J. y otros. *La Contrôle de Gestion*. Publi-Union. 1986. Pág. 145.

cientos millones de ventas), en términos relativos (producción/capacidad disponible, devoluciones/ventas, etc.), resultantes de diferencias (ventas menos costo de ventas), o bien de cualquier otra relación aritmética que se pueda establecer, siempre que sea fácil de entender por los que utilizan la información.

Los indicadores pueden ser reagrupados alrededor de tres criterios:¹¹⁴

- Informaciones contables y presupuestales (las que permiten elaborar el estado de resultados, calcular costos, controlar presupuestos, etc.).
- Informaciones de actividades (indicadores sobre la evolución del contexto económico, estadísticas sectoriales, cantidades vendidas y producidas, etc.).
- Informaciones de eficiencia y eficacia (tasas de expansión y de penetración, parte de mercado, rentabilidad del capital invertido, plazos de entrega, etc.).

Es conveniente que solamente una mínima parte de la información susceptible de cuantificarse sea incluida a nivel del TCG, ya que de lo contrario se correría el riesgo de convertir a este instrumento en cuadros estadísticos, perdiendo su perspectiva de ayuda a la decisión.

La elaboración de los TCG

Aunque en teoría los TCG deben ser construídos de arriba hacia abajo partiendo del Director General, la práctica indica que su proceso de elaboración no solamente es descendente, sino también ascendente.

El Director General define en primera instancia los factores claves a nivel de la empresa en su conjunto y determina cuales son las informaciones que le son necesarias para el desarrollo de su estrategia. En base a los factores del Director General, las personas que dependen de él pueden elaborar sus propios tableros, en donde incluirán las informaciones de su superior y otras que ellas consideren necesarias para el dominio de la gestión de su centro de responsabilidad. El mismo procedimiento se seguirá

¹¹⁴ Ardoin y otros. *ibid.*, pág. 148.

en los niveles de autoridad subsecuentes, pudiendo llegar solamente —de acuerdo al criterio de los responsables de la implantación— hasta los estratos donde existan decisiones importantes en cuanto a la asignación de recursos.

Ahora bien, hecho un primer recorrido del proceso de elaboración hacia abajo, se presentan los diferentes tableros de cada responsable a sus jefes inmediatos, pudiendo éstos incluir en los suyos las informaciones que consideren pertinentes para un mejor dominio de su actividad.

La metodología de elaboración de los TCG, permite que se propicie la integración y convergencia de objetivos en los diferentes niveles de autoridad, buscando para cada órgano específico establecer compromisos y responsabilidades sobre las metas a cumplir.

Algunas consideraciones sobre la aplicación de los TCG en las empresas públicas

La aplicación de los TCG posibilita el ejercicio de una presión de gestión sobre los principales responsables no sólo en las empresas públicas en que el mercado no es un fuerte regulador de su actividad, sino también en las que tienen una fuerte intervención. En ambos casos, el sistema de tableros debería estar apoyado en las empresas del Estado por: a) un sistema de evaluación del desempeño en el cual las metas nacionales se traduzcan en objetivos empresariales explícitos y cuantificados; b) un sistema de incentivos en el cual el bienestar gerencial esté ligado al bienestar nacional mediante un sistema de bonificaciones (monetarias y de otro tipo) basada en el logro de objetivos.¹¹⁵

Es conveniente anotar que aunque en la empresa pública no puedan integrarse de manera cuantitativa todos los elementos del Plan Nacional y de los Planes Sectoriales, el resto de los objetivos deberá manejarse en términos valorativos en el Plan Operativo Anual, como principios orienta-

¹¹⁵ Aharoni, *op. cit.*, pág. 23.

dores de las acciones que se tomen. De esta manera los resultados obtenidos que no puedan ser susceptibles de medirse o de compararse con metas bien definidas, podrían ser evaluados más fácilmente como propone la tipología de Hofstede, mediante un control de juicio o un control político.¹¹⁶

En este mismo orden de ideas, es conveniente indicar que si bien, el tablero del Director General de una empresa pública contendría los elementos del Plan Nacional y Sectorial que fueron susceptibles de cuantificarse, también incluiría elementos adicionales que podrían no estar contemplados o explicitados en estos planes globales, pero que son necesarios para el dominio de la gestión organizacional; ejemplo: análisis de mercado, calidad del servicio de mantenimiento, etc.

Finalmente, es pertinente señalar los inconvenientes que tendría la aplicación de los TCG en empresas que están inmersas en contextos muy dinámicos: con cambios tecnológicos muy fuertes a corto plazo, inestabilidad de mercados, cambios en gustos del consumidor, etc. En estas empresas, se corre el riesgo de que los gerentes caigan en una pasividad al cumplir con las tareas y metas que se les han asignado y operacionalizado a nivel de los TCG, pudiendo propiciar serias limitaciones en los procesos de innovación, al no generarse respuestas novedosas, cuando cambian las circunstancias del entorno. Aunque es cierto que podrían existir mayores restricciones para la aplicación de tableros en ciertas áreas de empresas inmersas en contextos con las características mencionadas, también es cierto que la mayoría de las empresas públicas al menos en los países en vías de desarrollo, no tienen su radio de acción en contextos con esas características, que generalmente les corresponden a empresas transnacionales con tecnología de punta a escala mundial.

El método de sobrante (o excedente) de productividad global

Objetivo.

A diferencia de los dos métodos anteriores, cuyo propósito es la evaluación de los diferentes órganos de una empresa en períodos cortos de

¹¹⁶ G. Hofstede. *op. cit.*

tiempo, este método que tiene su origen en Francia y en donde ha sido aplicado en muchas empresas públicas (EDF, SNCF, etc.), se centra en la evaluación por períodos anuales.

El método se presenta como un instrumento de análisis complementario al sistema de contabilidad, y su principal interés es examinar la interdependencia entre el valor creado por la empresa y el valor redistribuido a las diferentes partes sociales.

La aplicación del mismo se basa en el análisis de la actividad de la empresa en dos etapas:¹¹⁷

- La actividad de producción cuyo propósito es maximizar la creación de bienes y servicios consumiendo un mínimo de factores de producción (trabajo, capital, materias primas).
- La actividad de distribución de riquezas creadas, en donde cada parte interesada trata de maximizar su ventaja (clientes, trabajadores, proveedores, accionistas, etc.).

El primer punto refleja los sobrantes o excedentes de productividad obtenidos en la empresa y el segundo cómo fueron estos sobrantes distribuidos.

El cálculo del sobrante de productividad

El sobrante de productividad se define como la diferencia entre dos años del aumento de los ingresos y el aumento de los gastos, ambos a precios constantes. En este sentido el sobrante de productividad corresponde al aumento de utilidad que se hubiere logrado si los precios de todos los factores de producción y de todos los productos hubieran quedado iguales

¹¹⁷ G. Causse. *Le Surplus de Productivité en Période de Stabilité Monétaire*. París, ESCP. 1984.

a los del año pasado. J. Perrin¹¹⁸ propone para fines pedagógicos un método para el cálculo del mismo, al cual le hemos hecho algunas adaptaciones en base a otras referencias bibliográficas para facilitar su comprensión.

Es conveniente señalar que la presentación del método de cálculo del sobrante y de su distribución no pretende ser exhaustiva en el desarrollo de todos los detalles y problemas que pudieran resultar en su proceso de implantación en una empresa pública, sino solamente una ilustración de las bases de cálculo del sobrante y de sus principales componentes.¹¹⁹

Presentamos a continuación una forma de cálculo del sobrante:

El valor de la producción en una empresa es igual al monto de los salarios, al costo de las materias primas, a la depreciación de las máquinas e instalaciones y a la utilidad lograda durante el año. Si quisiéramos desarrollar un modelo más amplio, podríamos ampliar esta igualdad agregando impuestos y gastos financieros, pero en la práctica la inclusión de algún otro rubro depende de su importancia relativa.

En términos matemáticos esta igualdad se puede representar:

$$PQ = sE + pT + cM + U$$

- donde: P = precio de venta
 Q = cantidad de bienes producidos
 s = costo de hora de trabajo
 E = número de horas de trabajo
 p = precio unitario de los consumos intermedios
 T = toneladas utilizadas
 c = costo unitario de depreciación
 M = número de máquinas o número de unidades de depreciación
 U = utilidad

¹¹⁸ J. Perrin. *Le Surplus de Productivité Globale*. París. ESCP. 1984.

¹¹⁹ Para mayor información del método véase J. A. Maroto. *Consideraciones en torno al excedente de productividad global*. Ed. Universidad Complutense de Madrid. 1980; o bien véase, I.N.S.E.E. "Les Grandes Entreprises Nationales de 1959 a 1976", en: *La Documentation Française*. 1978.

Esta ecuación que se toma para el año "0" —el cual sirve de referencia para el sobrante de productividad— traduce el hecho de que el valor de la producción corresponde a los ingresos distribuidos para crearla.

En el año "1", con la presión de elementos internos y externos, los precios y cantidades pueden variar; disociando ambas variaciones, tenemos:

$$\Delta PQ + P\Delta Q = \Delta sE + s\Delta E + \Delta pT + p\Delta T + \Delta cM + c\Delta M + \Delta U$$

donde:

ΔPQ , ΔsE , ΔpT , ΔcM corresponden a variaciones de precios en términos reales (utilizando un índice general de precios) sin variaciones de cantidad o de volumen,

$P\Delta Q$, $s\Delta E$, $p\Delta T$, $c\Delta M$ corresponden a variaciones de volumen a precios constantes,

ΔU = variación de las utilidades.

Si representamos en un lado de la ecuación todas las variaciones de volumen a precios constantes, tendríamos como resultante la diferencia entre variaciones de producción y variaciones de insumos a precios constantes.

$$\Delta PQ - \Delta sE - \Delta pT - \Delta cM = -P\Delta Q + s\Delta E + p\Delta T + c\Delta M + \Delta U$$

Si la diferencia representada del lado izquierdo de la ecuación es positiva o negativa, constituiría respectivamente un sobrante o una pérdida de productividad para la empresa.

Distribución del sobrante (o pérdida) de productividad

La segunda parte de la ecuación se refiere a la distribución del sobrante, las variaciones de precios relativos a las varias categorías de bienes y servicios, producidos o consumidos, son los que determinan cómo es afectado el excedente creado durante la actividad de la empresa.

La consideración de la variación de precios en términos reales no modifica en nada el sobrante de productividad, debido a que éste se calcula en base a precios constantes, pero sí tiene consecuencias sobre su distribución. Si la medición de la variación se hiciera a precios corrientes, se haría aparecer a las empresas como beneficiarias de sus clientes; en cambio tomando valores reales, se anula este efecto.

Las expresiones: $P\Delta Q$, $s\Delta E$, $p\Delta T$, $c\Delta M$, ΔU , sirven de base para determinar cómo fue afectado el excedente respectivamente a nivel de los clientes, trabajadores, proveedores, la propia empresa (vía capitalización o descapitalización) y los accionistas. Aunque en este caso solamente se consideran estas cuatro partes sociales, podrían asimismo, agregarse al Estado vía impuestos y a los acreedores vía gastos financieros.

La composición del sobrante puede observarse mediante el análisis de los "empleos" y "herencias". Son empleos del sobrante de productividad las ventajas que la empresa distribuye en forma de alzas de precios de los factores que integran el valor de la producción (aumento de salarios, de los precios de compra, de las tasas de interés, de la utilidad) y en forma de baja de precios de los productos (disminución de los precios de venta). Son herencia las ventajas que la empresa recibe y que afectan a cada una de las partes sociales: baja de los precios de compra, de las tasas de interés, de la utilidad, alza de los precios de venta.

La repartición social del excedente es un juego de suma constante; solamente se puede distribuir lo que la empresa misma ha creado, recibido de los demás o tomado de su propia substancia (aumento del déficit, subdepreciación). Dicho en otros términos, el sobrante de productividad que se obtiene del juego contra la escasez, es igual a la suma algebraica de los empleos y herencias que resultan de los movimientos de precios distribuidos o recibidos por la empresa.

$$S = E + U + A + C$$

donde:

S= sobrante de productividad

E= empleos o herencias de los factores de producción

U= variaciones (empleos o herencias) del factor utilidad

A= empleos o herencias de los proveedores

C= empleos o herencias de la clientela

Esta relación da información a la Dirección General sobre la actuación económica de una empresa y las condiciones en que ella fue realizada, mejor de lo que podría hacerlo un estado de resultados.

Para ilustrar la anterior aseveración, tomemos el ejemplo de dos empresas:

La empresa pública "X", se encuentra en un sector de intervención exclusiva para el Estado, disponiendo de un personal cuya organización sindical es fuerte por razones vinculadas a la historia de la empresa. Esta empresa se beneficia de una situación monopólica en el mercado, ha incrementado los salarios en proporciones mayores a las de las demás empresas paraestatales debido principalmente a la fuerte presión sindical. Sus utilidades durante el año han aumentado a pesar de su administración interna deficiente y de su exceso de personal.

La empresa pública "Y" está en un mercado competitivo donde los precios de los productos y los de las materias primas principales son controlados por el gobierno; ella ha logrado en un período corto de tiempo mejorar el rendimiento de sus equipos, eliminar el despilfarro y utilizar nuevas técnicas de información para la toma de decisiones. La empresa pudo aumentar sus salarios de una manera significativa, aunque sin llegar a los niveles de la empresa "X", a pesar de la fuerte competencia de precios y de las alzas constantes en las materias primas. La utilidad contable se mantuvo estable o disminuyó muy poco dentro del período considerado.

Si nada más se emplea la utilidad contable como criterio de evaluación del desempeño, la empresa "X" se consideraría como mejor administrada, aunque sus ventajas las obtuvo principalmente del aumento de precios de sus productos en virtud de sus condiciones monopólicas. En cambio, la empresa "Y" que pudo haber tenido un sobrante de productividad distribuido principalmente entre sus trabajadores, aparece como deficitaria.

Esta ilustración muy simple, refuerza la necesidad de disponer de un instrumento de evaluación del desempeño que permita disociar las variaciones de volumen de los movimientos de precio. El considerar como criterio de evaluación la maximización del sobrante de productividad, plantea la necesidad de reflexionar y actuar en la búsqueda de beneficios

para todas las partes interesadas: clientes, trabajadores, accionistas acreedores, etc.; en cambio la maximización de la utilidad contable sólo beneficia a una de estas partes: los accionistas.

Un caso ilustrativo de aplicación del sobrante de productividad, a nivel de las empresas públicas en México, lo podemos ver en el caso de la industria eléctrica paraestatal.¹²⁰

Cuadro 14
**Principales resultados del análisis del
excedente de productividad global en la
industria eléctrica paraestatal**
(Cifras en miles de millones de pesos de 1980)

Estado de Resultados:					
	1981	1982	1983	1984	Tasa media anual
Ventas:	37.9	37.5	33.5	47.8	8.0 %
menos Costos	40.0	45.4	40.7	36.5	5.1 %
Utilidad de Operación	- 2.1	- 7.9	- 7.2	+ 1.3	

¹²⁰ F. Torres Moreno "Conceptualización y Análisis Empírico de la Productividad y Rentabilidad en la Empresa Pública Industrial", Ponencia; Mesa redonda "La Empresa Pública de Hoy", UAM, 1987. Pág. 13.

Cuadro 14 (continuación)
Principales resultados del análisis del excedente de
productividad global en la industria eléctrica paraestatal

Análisis del E. P. G.: (excedente de productividad global)

	1982/1981	1983/1981	1984/1981
* Valor Generado:	1.2	2.3	4.2
** E.P.G.	1.4	2.6	4.7
*** E.E.O.	-0.2	-0.3	-0.5
Valor Distribuido:	1.2	2.3	4.2
a Clientes	3.3	8.4	-2.6
a Personal	1.8	-2.7	-7.5
a Proveedores	1.9	1.7	2.5
Variación de la Utilidad Contable	-5.8	-5.1	+3.4

FUENTE: SEMIP/CFE, con base en los estados financieros auditados e información de detalle adicional proporcionada por la CFE.

(*) El rubro "Valor Generado" corresponde de acuerdo a nuestros términos al sobrante de productividad global. (SPG).

$$SPG = \Delta PQ - \Delta sE - \Delta pT - \Delta cM$$

(**) El rubro "EPG" corresponde a $-\Delta sE - \Delta pT - \Delta cM$ es decir al ahorro o variaciones en insumos.

(***) El rubro "EEO" corresponde a ΔPQ es decir al incremento o variaciones de la producción.

A partir de esta información se puede ver que no obstante la CFE reporta pérdidas en sus estados de resultados de 1981 a 1984, ella ha generado —tomando como año base 1981— un excedente de productividad del orden de 1.2, 2.3 y 4.2 miles de millones de pesos de 1982 a 1984. En base al análisis de la repartición del sobrante de productividad se puede observar la política de tarifas y salarial que siguió la CFE durante ese período.

Normatividad vigente

El sector público paraestatal se fundamenta jurídicamente en la Constitución; que hasta 1981 no tenía una disposición expresa para la creación y regulación de las empresas del Estado. La reforma constitucional de dicho año a los artículos 90 y 93 superó tal problemática.

Las acciones de las entidades públicas y especialmente las del sector paraestatal no están sustentadas desde el punto de vista legal unitariamente, estando dispersa en varios preceptos normativos, que han sido clasificados por Pichardo Pagaza (1984) en tres grupos.¹²¹

1. Reglamentación sobre la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos del dominio directo de la nación y que son de su exclusividad.
2. Reglamentación industrial y comercial, que se aplica tanto a las empresas públicas como privadas.
3. Reglamentación referente al control y vigilancia de empresas públicas por parte del Estado.

En base a esta dispersión señalada por el autor, referida y corroborada por nosotros; al realizar una encuesta con los directivos de los tres primeros niveles de diez empresas paraestatales: 8 productoras y 2 comercializadoras, encontramos que habitualmente el directivo no asocia la operación diaria con su fundamento legal por el desconocimiento de la interrelación jurídica-administrativa, es por ello, que diseñamos un esquema de tipo matricial, en donde, el directivo fácilmente pudiera encontrar, ya con la precisión requerida del artículo o fracción de la ley, reglamento, decreto, acuerdo, oficio o cualquier norma, la base jurídica que sustenta cada una de las principales acciones administrativas.

Puede decirse genéricamente que el director de una empresa pública paraestatal deberá tener como mínimo para su habitual consulta la siguiente reglamentación:

¹²¹ Pichardo Pagaza I.: *Introducción a la Administración Pública de México*. Editorial INAP-CONACYT. 2o. Tomo, 1a. edición, 1984. Págs. 354-356.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Cuadro 15, que a continuación se anexa, tiene la limitante de no incluir el total de la normatividad que afecta a la empresa pública paraestatal, sin embargo, en afán de ser eminentemente pragmático, sólo incluye aquella reglamentación que las áreas jurídicas de las empresas encuestadas consideraron de mayor aplicación por su frecuencia en la operación cotidiana.

Concepto de corporación pública

Etimológicamente del latín; corporación significa constituir un cuerpo o comunidad, habitualmente, una corporación se entiende como un cuerpo profesional constituido por el Derecho Moderno con funciones estatales, en la organización del trabajo. En una reunión de la legislación española sobre el tema¹²² encontramos que el llamado Derecho Premial, establece los lineamientos de manejo de honores, condecoraciones y la heráldica de las corporaciones, como herencia de las instituciones formadas en la Edad Media en los antiguos reinos de Castilla y Aragón. Probablemente vía la conquista, nuestro país recibió así este concepto.

El corporativismo se ha definido como una doctrina social y política que atribuye a las corporaciones carácter estatal (aunque relativo) para la organización del trabajo y aún en el gobierno de una nación.

En México, no encontramos jurisprudencia o normatividad oficial sobre el tema, las corporaciones públicas tendrían su origen en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer la sectorización, las Entidades Coordinadoras de Sector y Subsector.

¹²² Felio Villarrubias: *Corporaciones Oficiales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.

En nuestra opinión, la integración de Corporaciones Públicas es la última etapa del proceso de *sectorización*,¹²³ al que se le han asignado cinco etapas: el agrupamiento sectorial, la emisión de los lineamientos para la sectorización, la depuración de los sectores, la emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera y la etapa de definición de las relaciones de control y la operación de los órganos de gobierno de las entidades.

La nueva etapa que hemos agregado consistiría en la sistematización e institucionalización de los mecanismos necesarios para obtener la armonía y potencialización de acciones entre empresas afines para optimizar los resultados e incrementar la productividad.

El funcionamiento como un todo, al integrar como verdaderas corporaciones a las empresas confinadas en un sector o subsector puede ser una de las vías para ayudar a resolver la crisis productiva y económica por la que atraviesa el país.

Políticas inherentes a la gestión de empresas públicas corporativas en México

La operación cotidiana de una empresa pública corporativa no sólo debe estar enmarcada por la normatividad oficial, sino que debe observar congruencia con las políticas que el Ejecutivo Federal señale para ellas.

Al momento de escribir el presente trabajo (1987-88), los principales cursos generales que orientan las acciones para la consecución de los objetivos de las empresas paraestatales son aquellos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En lo referente a la *Política Económica General* en sus incisos 6.2 (Política de Gasto Público), 6.3 (Política de Empresa Pública), 6.6 (Capacitación y Productividad). En lo concerniente a las *Políticas Sectoriales*; en los incisos 8.6 (Desarrollo Industrial y Comercio Exterior), 8.10 (Modernización Comercial y Abasto) y 8.12 (El Desarrollo Tecnológico y Científico), en lo que se refiere a la *Política Regional* especialmente los incisos 9.2 (Líneas de acción para el Desarrollo

¹²³ Pichardo Pagaza, I. *op. cit.*, págs. 360-363.

CUADRO 15 (continuación)
MARCO LEGAL

Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D.O. 11-IX-81)			Art. 8 al 12	Art. 11 al 13	Art. 49 al 51, 54	Art. 3 al 9, 14 y 15		Art. 15				Art. 48					Art. 38 al 40, 44, 52
Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (D.O. 31-V-83)	Parr. 10	Parr. 12	Parr. 15, 16 Art. 12 y 15			Art. 2		Art. 3				Art. 5, 6	Art. 4, 8 y 16		Art. 16	Art. 9, 10	Art. 10
Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal (D.O. 19-V-83)		Parr. 2	Art. 2 Frac. 5-A, Art. 2 Frac. IV	Art. 2 Fracc. 4-11 Art. 2	Art. 2	Art. 2 Frac. 4-C, Art. frac. 2	Art. 2 Frac. 4-F Art. 3	Art. 3	Art. 3			Art. 2 Frac. IV	Art. 2		Art. 2 Frac. 4-M, Art. 2 Frac. IV		Art. 2 frac. D
Acuerdo que ordena a las Entidades Públicas Paraestatales elaborar los programas que se indican en materia económica (D.O. 19-V-83)	Art. 1		Art. 1	Art. 2	Arts. 1, 2, 4	Art. 1	Art. 1, 6					Art. 5	Art. 4, 5				
Acuerdo sobre las acciones concretas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la Simplificación Administrativa (D.O. 8-VIII-84)	Art. 4	Art. 1 al 5	Art. 4		Art. 1, 2	Art. 1	Art. 6					Art. 7	Art. 4 y 7				
Acuerdo que establece las bases para la regulación del uso de bienes y servicios que se pongan a la disposición de funcionarios de las entidades de la Administración Pública Federal (D.O. 15-XII-82)	Art. 1			Art. 14	Art. 3 y 13	Parr. 1, 2 y 3		Art. 2, 6				Art. 3, Frac. V					
Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores (D.O. 3-IX-82)	Art. Unico					Parr. 3, 4 y 5						Art. Unico Parr. A, B, C y D	Art. Unico Parr. A, B, C, D				
Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal denominadas Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. y Mexicana de Papel Periódico, S.A. pasan a la Coordinación Sectorial de la Secretaría de Gobernación (D.O. 26-XI-84)	Parr. 2	Parr. 3				Parr. 5						Parr. 8					
Resolución para proceder a la disolución, liquidación, fusión y transferencia de las entidades paraestatal que se indican (D.O. 24-III-86)	Parr. 5			Parr. 2		Parr. 2	Parr. 4							Res. 6			
Acuerdo de regulación de asignación de bienes y servicios a decisión de los Servidores Públicos (D.O. 4-I-88)	Art. 1	Parr. 1 al 6	Art. 7 Frac. II	Art. 5	Art. 6 al 11		Art. 4	Art. 6				Arts. 3, 8					

Estatal) y 9.4 (Líneas de Acción para Revertir la Tendencia Concentradora de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México).

Genéricamente las políticas para la empresa pública tienen como objeto corregir las ineficiencias y aprovechar plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios así como en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social (inciso 6.3.2 Plan Nacional de Desarrollo).

Otras políticas del Ejecutivo Federal que encuadran el funcionamiento de las empresas paraestatales son los referentes a la sectorización de las mismas (Acuerdo Presidencial del 3-IX-82) y a la disolución, liquidación, extinción, fusión y transferencia de entidades paraestatales (Acuerdo Presidencial del 24-III-86).

La política de perfeccionamiento de los sistemas de administración y aplicación de los recursos del Estado, así como el fortalecimiento de los sistemas de control y vigilancia dentro de la Administración Pública Federal, han servido de fundamento para generar una serie de normas a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que afectan y delimitan la operación de las empresas paraestatales y del sector central. Toda esta normatividad tiene como propósitos contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos, mecanismos de control y evaluación de la Administración Pública Federal. El promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, así como el prevenir o combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia y aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes. Más recientemente (y aún todavía sin apreciarse el verdadero impacto que causará en las empresas paraestatales) se ha conformado la política de *modernización industrial* (cuya aplicación estará limitada por la agudeza de la escasez de recursos que propicie la crisis económica).

En términos generales la política de modernización industrial pretende conservar y ampliar las fuentes de empleo, fortalecer la autosuficiencia industrial, incrementar el papel del sector secundario en el desarrollo económico del país, con la participación de los obreros. Lograr la integración vertical y la culminación de los procesos productivos industriales

desde la explotación de materias primas hasta la fabricación de bienes de capital.

Para apoyarla el gobierno trabaja en un esquema de desarrollo que permita articular a las cadenas productivas en ramas donde existen plantas modernas y potencialmente competitivas, pero que se encuentran limitadas por su escasa integración. También se ha definido a esta política como un esquema que propicie la modernización de ramas tradicionales que presentan rezagos tecnológicos y niveles bajos de productividad y competitividad, o bien como un modelo que fomente el crecimiento estable de ramas modernas, cuyas plantas cuentan ya con tecnología, escalas de producción y niveles de precio y calidad internacionales para que se ajusten oportunamente al entorno económico externo que es eminentemente dinámico.

Tratando de sintetizar la interpretación que han dado de esta política diversos directivos gubernamentales y de empresas paraestatales, a través de la prensa y en conferencias específicas, se puede decir que la modernización industrial no consiste tanto en la modernización de los equipos y los sistemas, como en el cambio de las actitudes. Lo prioritario no debe ser fortalecer los músculos, sino unir los cerebros siguiendo un sencillo pero crucial axioma de productividad: *debemos enfatizar lo que más cuesta producir y vender lo que más deja.*

La modernización industrial debe plantear este cuestionamiento: ¿Cuáles son los pasos que debemos dar para ser más competitivos? La respuesta a esta pregunta equivale a encontrar qué somos capaces de hacer mejor que otros, ofreciendo ventajas ante las cuales los demás no puedan competir por igual.

Puede decirse que el punto crítico de la modernización industrial estriba en la toma de decisiones que rompan con el pasado, la implementación efectiva de las mismas y el acertado trabajo en equipo para vencer la resistencia al cambio que se presenta tanto en el entorno como dentro de las empresas.

La otra política importante que afecta directamente a las empresas públicas es la de *Descentralización de la Vida Nacional* integrada por

tres conceptos básicos: el fortalecimiento del federalismo, el desarrollo regional y el fortalecimiento municipal.

La política de descentralización pretende impedir el seguir tomando decisiones desde el Centro con criterios generales, dado que hay peculiaridades en cada Estado, aunque compartan los mismos principios. Se trata de una reasignación de responsabilidades y redistribución del poder. La consolidación de esta política dependerá del logro y avance en el fortalecimiento municipal.

La política consta de ocho puntos principales:¹²⁴

1. Concertación de Convenios Sociales que a nivel regional y municipal atiendan adecuadamente las demandas de la sociedad.
2. Perfeccionamiento de los instrumentos de coordinación, mediante la evolución del Convenio Unico de Desarrollo, adecuándose a las necesidades de cada Entidad.
Las prioridades estatales se considerarán compromisos de la Federación evitándose las obras desarticuladas.
3. El Fortalecimiento Municipal integral y no sólo financiero.
4. Una política económica que adopte modalidades de ejecución regional.
5. Las estructuras sectoriales se adecuarán a las necesidades de cada Entidad.
6. Trasladar funciones de las Delegaciones Federales a las Administraciones Estatales, evitándose el exceso de trámites y burocratismo.
7. El ejercicio intelectual y la cultura serán prácticas por descentralizar, admitiendo lo diverso y evitando contradicciones aparentes entre mexicanos que comparten necesidades y expectativas.
8. El proceso descentralizador concierne a toda la sociedad y no sólo compete al medio urbano sino también al rural.

La descentralización industrial ha establecido una estrategia que busca controlar el gigantismo del Distrito Federal y zonas conurbadas, a través de consolidar las zonas industriales de Nuevo León, Jalisco, El Bajío, y el

¹²⁴ Salinas de G. Carlos Reunión IEPES "Federalismo y Descentralización" Aguascalientes, Ags.

desarrollo de nuevos corredores industriales en el pacífico, Baja California y el sureste del país.

Manual de organización del Gobierno Público Federal

Este instrumento es la guía autorizada dentro de la Organización del Sector Central y del Paraestatal.

Está dividido en dos partes: la primera denominada Manual de Organización del Gobierno Público Federal, editado por la Presidencia de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto en un sólo volumen, y la segunda titulada Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, un volumen por sector. Fueron editados en 1981 y 1982.

Señalamos esta obra como parte de la normatividad debido a que consideramos básico para la operación, su consulta por el administrador público, su contenido: antecedentes, disposiciones jurídicas, atribuciones, estructura orgánica y las funciones por área, ofrece rápida solución a dudas o problemas organizativos. Lamentablemente, tal vez por su circulación limitada o por su desactualización, no es consultado con frecuencia por los administradores. Para efectos de este trabajo, nos fue de gran utilidad en lo referente a los antecedentes de las empresas analizadas y a sus disposiciones jurídicas que las enmarcan. Las atribuciones ya hubo que completarlas. No pudieron aprovecharse las estructuras orgánicas por existir grandes y básicas diferencias con la realidad, al igual que las funciones por área descritas en el Manual resultaron desactualizadas.