

PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EMPRESARIAL

Rafael Ibarra Consejo

Ponencia presentada durante el seminario *Planificación y Desarrollo*. La Habana, Cuba, mayo de 1985.

Ibarra Consejo, Rafael, nació en la ciudad de México, es Licenciado en Economía y catedrático universitario; actualmente, desempeña el cargo de director general en la empresa pública denominada Pescado de Chiapas.

El análisis de los problemas operativos de la empresa pública en el marco de la planeación resulta un tema tan interesante como complejo, más aún cuando se incluye la visión comparativa de dos o más países.

En primer término, debemos precisar cuál es la figura de planeación a la que nos referimos y qué tipo de entidades consideramos bajo el término de empresas del Estado, principio que nos ayudará a comprender las exposiciones que forman el tema.

Planeación y Empresa Pública

Bajo este enunciado surgen diversas interpretaciones; no es un problema conceptual, ya que existen definiciones muy precisas al respecto, pero las modalidades de aplicación en cada país y en cada etapa le imprimen características específicas y, por lo tanto, el término planeación debe acompañarse de alguna referencia que lo identifique; por ejemplo, planeación nacional, plan regional, empresarial, etc.

En un país de economía mixta, la planeación tiene modalidades y alcances diferentes a las que caracterizan a la planeación en otro país de economía exclusivamente estatal; y dentro de cada uno de estos dos conjuntos también hay diferencias de grado.

También es conveniente hacer notar que no en todos los casos se hace una clara diferenciación entre plan, programa y presupuesto, que normalmente constituyen instrumentos complementarios o etapas, pero en ocasiones conforman un solo instrumento que pudiéramos identificar como un plan detallado y cuantificado.

La planificación en México ha venido desarrollándose desde hace varias décadas. Durante la gestión del Presidente Lázaro Cárdenas, por ejemplo, se llevó a cabo un esfuerzo importante de recopilación de los programas que preparaban todas las unidades administrativas, para instituir la figura del "plan sexenal". Este esfuerzo ha sido continuado, llegando en la actualidad a constituir una de las bases esenciales de la administración pública, claramente establecida en la Constitución política de la cual emana una ley específica en la materia que señala el imperativo de la planificación como elemento base del sector público.

De acuerdo con el esquema que ha sido presentado por los expositores que me antecedieron, la estrategia global para la planeación económica en México comprende una serie articulada de etapas, que parten del Plan Nacional de Desarrollo, mismo que señala los propósitos, objetivos y metas a desarrollar en el corto y mediano plazos y apunta una trayectoria para el largo plazo.

El plan se refiere a la economía en su conjunto y especifica las acciones y los objetivos a los cuales se compromete el sector público, incluyendo la administración central y la paraestatal; así como los elementos de inducción para lograr la participación de los sectores social y privado.

La estrategia económica y social definida en el plan nacional engloba todos aquellos objetivos y metas necesarios para el desarrollo en el contexto actual del país y de la economía internacional; superando las adversas circunstancias que confrontamos y creando las bases para un desarrollo sostenido. De esta forma, se han definido líneas básicas de acción aplicables a todas las unidades administrativas en los campos específicos en los que operan.

Dada la estrecha vinculación que existe entre los instrumentos federales y estatales en lo relativo a los elementos que más influyen en la economía del país: gasto público e ingreso público, así como la identidad de objetivos fundamentales, tenemos entonces una correspondencia entre el plan global y los planes estatales; de hecho resultan complementarios en diferentes instancias y se reúnen en un ámbito territorial. También en este ámbito, las empresas públicas adquieren compromisos que incorporan en sus planes, ya que la mayoría de ellas realiza operaciones en las entidades federativas.

Del plan nacional se desprenden planes o programas operativos específicos y presupuestos programáticos, bajo una estructura escalonada; se integra con un conjunto de planes, programas y presupuestos que nutren al plan global y sectorial y se reflejan anualmente en programas de carácter general.

Cada unidad administrativa y entidad se incorpora en una estructura programática sectorial o en su caso regional, bajo lineamientos comunes y el conjunto de sectores conforman el programa del gobierno central en su conjunto. Un esquema parecido se integra en cada entidad de la federación.

El proceso de planeación y programación de las empresas públicas tiene ciertas características especiales, ya que cubren acciones que se reflejan en la propia empresa, en el sector al que concurren y en el contexto global; muchas veces también en el estatal.

El proceso para sancionar el plan de una empresa pública también es complejo, ya que además de la participación del administrador pasa a la aprobación de sus órganos de gobierno y, posteriormente, se remite al órgano central de planeación, lo

cuál en varios países provoca un excesivo esfuerzo de revisión y ajuste.

La agrupación sectorial que el gobierno mexicano ha implantado permite una mayor especialización y confesión programática, y facilita la formulación y ejecución del plan, permite además una mayor compenetración de la autoridad central respecto las características, importancia y necesidades de las empresas públicas, y evita discrepancias entre las diferentes instancias de revisión.

Dado que las empresas públicas son esencialmente instrumentos ejecutores de la política económica y social y ésta se manifiesta en planes, la gestión de las empresas es la que debe adecuarse al plan global y no a la inversa.

Problemas Actuales para la Planificación

La planificación y la programación confrontan en nuestros días importantes retos, ya que frente a las premisas tradicionales de previsión y consistencia que las caracterizan, diversas circunstancias económicas provocan desajustes importantes que obligan a los países a realizar frecuentes revisiones; la tendencia entonces es hacer del plan un documento conceptual amplio como sucede en México y plasmar en los programas y presupuestos los enunciados concretos aplicables en períodos más cortos, ya que permiten readecuaciones más frecuentes.

En la actualidad ocurren muchos de esos problemas en todos los países, con mayor o menor intensidad, dependiendo del grado de desarrollo e independencia económica; entre otros podemos mencionar los siguientes factores que dificultan tanto los procesos de planeación como la gestión empresarial.

- Alteraciones financieras internas y externas.
- Repercusiones del avance tecnológico.
- Altas fluctuaciones en los precios internacionales.
- Inflación.
- Inestabilidad monetaria.
- Tendencias proteccionistas en los principales países consumidores.
- Cambios súbitos en los mercados.

Repercusiones de los Problemas de la Planificación en las Empresas Públicas

La gestión empresarial enfrenta cotidianamente estos elementos no siempre previsibles o cuantificables con una razonable precisión, lo cual implica la necesidad de dotar a la empresa pública de una organización suficientemente flexible y de una adecuada capacidad de gestión.

Por otra parte, muchas empresas públicas participan con otras privadas en una misma rama de actividad en un plano de competencia no sólo respecto al mercado sino también en el abastecimiento de insumos; la actuación de la entidad paraestatal no obedece a criterios exclusivos de rentabilidad, sino que fundamentalmente se enfoca a propósitos sociales amplios, lo cual hace más complejo su papel, ya que debe ser aún más eficiente que las restantes. En la medida en que ésta obtenga buenos

resultados económicos no sólo sociales, se encuentra en posibilidad de cubrir el objeto de su creación y justifica su existencia como ente público.

Por lo anterior, la empresa pública debe reunir elementos que le permitan una operación eficiente no sólo en sí misma, sino también respecto a sus competidores en el país y a veces también en el extranjero; debemos hacerla realmente competitiva en igualdad de condiciones, ya que de otra manera reduciría su efectividad.

La toma de decisiones oportunas frente a la creciente concurrencia de factores imprevistos o no susceptibles de una cuantificación precisa, se convierte en una necesidad empresarial de primer orden, desde luego dentro de un esquema que no permita apartarse de los objetivos de la empresa ni desvirtuar el control de gestión.

La administración pública debe prever estos aspectos y reflejarlos en el sistema de planeación-programación y evaluación.

Desde otro punto de vista, en la actualidad nos enfrentamos a un panorama económico difícil, caracterizado por limitaciones severas de recursos y necesidades crecientes de gasto, situación que hace necesaria una extrema racionalidad en las acciones de gobierno.

Actualmente, las circunstancias económicas de casi todos los países y la influencia de fenómenos externos en aquellos en proceso de desarrollo y, consecuentemente, más dependientes de condiciones del exterior, provocan una fuerte inestabilidad, la cual implica una alta capacidad de adaptación.

Este panorama tiene un fuerte reflejo en las condiciones de costos y de precios y en el contexto económico y social en los que se desenvuelven muchas empresas, y hacen más difícil el proceso de planeación central y de presupuestación y, por lo tanto, obligan a preparar planes más severos respecto a objetivos y conductas administrativas esenciales, pero más flexibles en la conducción empresarial, para permitirles oportunidad en las decisiones.

La racionalidad administrativa sólo se logra a través de una precisa identificación de necesidades y la determinación de prioridades; el establecimiento de objetivos y metas bien definidos y la articulación de todos los instrumentos del Estado; desde luego con un reflejo no sólo cualitativo sino también cuantitativo. Estos elementos conforman el plan básico, los planes parciales que lo integran y los programas operativos de la empresa pública.

La severidad que requiere la planificación en época de desequilibrio económico restringe la autonomía de las empresas públicas, pero muchas veces tiene que partirse de una contracción administrativa con fines de revisión y reordenación, para flexibilizarla paulatinamente en condiciones de mayor racionalidad y en la medida que la disponibilidad de recursos lo permite, ya que la inercia administrativa en estas entidades en ocasiones tiende a la dispersión y provoca una revisión frecuente.

El tema que comentamos va íntimamente ligado también a la evaluación y el control de la empresa pública respecto a la autonomía de gestión y a la eficiencia; es un panorama más amplio que la sola consideración de la planeación.

El equilibrio entre los procesos de planeación, ejecución, evaluación y control es en general un objetivo fundamental en la

administración pública y resulta difícil de lograr, sobre todo de lograrlo persistentemente.

La planeación y el control no son principios reñidos con la eficiencia y la autonomía de gestión en la empresa pública, son aspectos complementarios, siempre y cuando el plan mismo permita una gestión empresarial eficiente y el control resulte expedito.

Las características del plan y el diseño del proceso de planeación y control son factores que tienen gran influencia en la eficiencia administrativa.

Un plan excedido en detalles o demasiado rígido, sobre todo en una época de grandes variaciones económicas y sociales, se traduce necesariamente en una gestión empresarial limitada; por el contrario, un plan excesivamente general y con mecanismos blandos de control hace difícil una conducción armónica e integrada de los instrumentos operativos del Estado y propicia desviaciones de objetivos y permite la corrupción.

En suma, no podemos aceptar que el principio de planeación obstaculice la gestión del empresario público; por el contrario, representa un instrumento que le orienta hacia la consecución de sus objetivos amplios y de las metas específicas previstas. Son las características del proceso de planeación y el tipo de sistemas de control lo que puede marcar las posibilidades de una gestión adecuada.

Respecto a los sistemas de control de gestión, en México han sido experimentadas opciones muy diversas con diferentes grados de profundidad, llegando en nuestros días a un proceso de simplificación que tiende a establecer lineamientos claros

sobre diversas materias, incorporando esquemas de corresponsabilidad en los diferentes niveles de autoridad y concentrando las tareas de fiscalización en una dependencia del poder ejecutivo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Congreso de la Unión, a fin de evitar duplicaciones e ineficiencia y enfatizar en aspectos preventivos.

Bajo el sistema de agrupación sectorial, el control de gestión tiende a especializarse y evitar la proliferación de mecanismos de aplicación y la generalización de criterios específicos, que inhiben la toma de decisiones empresariales y provocaban una inconveniente inercia administrativa.

Tendemos, en suma, a una planeación racional y escalonada, a una evaluación precisa que enriquece al proceso de planeación, considerando criterios generales de formulación y mecanismos especializados de aplicación. Ciertamente, no hemos llegado al equilibrio deseable, pero avanzamos con buenas bases para lograrlo.

Características de las Empresas Públicas de Acuerdo con sus Objetivos y Necesidades Específicas de Gestión

Tal como se mencionó anteriormente, las empresas del Estado constituyen un amplio conjunto de personas morales que presentan coincidencias en su conformación jurídica, pero el punto de vista de sus objetivos concretos y características administrativas y operativas resultan sumamente variadas.

Este amplio y heterogéneo conjunto implica grandes complicaciones para la aplicación de sistemas homogéneos de planea-

ción, evaluación, presupuestación, etc., incluso hasta para homogeneizar su información básica con fines estadísticos.

En México, existe un conjunto de entidades denominadas "organismos descentralizados", algunos bastante similares al común de las empresas públicas y otros esencialmente diferentes. En el primer caso se encuentran organismos que administran servicios públicos o recursos básicos, en ambos casos considerados como estratégicos; podemos mencionar como ejemplo la explotación y distribución de hidrocarburos y la petroquímica básica, a cargo de Petróleos Mexicanos, así como la utilización de otras fuentes energéticas como la nuclear; también tenemos, en el caso de los servicios, a entidades que suministran energía eléctrica, el transporte ferroviario, las carreteras de cuota, el control de la navegación aérea, el transporte urbano de la zona metropolitana, etc.

También bajo la misma figura jurídica de organismos se encuentran otro tipo de instituciones, cuya misión es ejercer un presupuesto o administrar un patrimonio de la comunidad para prestar servicios básicos: seguridad social, asistencia médica, investigación científica, educación, promoción del desarrollo de zonas específicas, etc.

Este conjunto obedece a motivos básicamente económico-sociales, pero con mecanismos administrativos diferentes, ya que por ejemplo algunos explotan y venden bienes, de lo cual obtienen una alta proporción de sus ingresos corrientes y de capital, otros sólo obtienen proporciones relativamente reducidas de ingresos propios y cubren buena parte de su presupuesto con recursos; otros más administran un patrimonio social y, finalmente, existen casos en que básicamente operan con recursos fiscales con fines determinados.

Este conjunto de organismos se rige fundamentalmente por disposiciones jurídicas de orden público y son constituídas por disposición expresa del Congreso o por acuerdo del poder ejecutivo, otorgándoles personalidad jurídica propia y autonomía operativa; su órgano administrativo superior lo integra un consejo o junta de gobierno en donde concurren las dependencias centrales relacionadas directamente con su operación.

El conjunto de instituciones denominadas “empresas de participación estatal”, presenta similitudes operativas con algunos de los organismos descentralizados, pero son jurídicamente diferentes; ciertamente están sujetas a las disposiciones de orden público, pero son personas que han sido creadas y operan de acuerdo a la legislación mercantil en el marco del derecho privado y, por lo tanto, resultan estructuralmente similares a las empresas privadas.

Entre los accionistas de estas empresas pueden existir personas físicas o morales privadas y sus órganos superiores son la asamblea de accionistas y el consejo de administración, definido por la asamblea.

Este conjunto de empresas, incluyendo a ciertos organismos descentralizados, tiene como todas las entidades públicas objetivos sociales definidos que justifican su existencia como instrumento del Estado y guían su actuación, y también objetivos y metas de carácter mercantil; cuentan con planes y programas operativos elaborados por la administración de cada una en el marco programático general y sectorial y, una vez aprobados, se convierten en compromisos institucionales. La gestión empresarial se encamina a cumplir metas previstas, administrando racionalmente los recursos destinados al efecto.

Para la empresa pública, individualmente hablando, las difi-

cultades existentes para diseñar y aplicar normas y sistemas adaptables al sector paraestatal en su conjunto se traducen en ocasiones en trabas administrativas difíciles de superar, porque salen de su campo de competencia; la labor de conciliación entre los mecanismos de conjunto y las necesidades específicas constituyen un enorme reto para la administración pública. El proceso de escalonamiento de procedimientos globales, la corresponsabilidad de actuación y la sectorialización han permitido en México avances significativos y constituyen motivo constante de atención del gobierno federal ya que, tanto la planeación como el control, la eficiencia de las entidades públicas es un objetivo prioritario.

La eficiencia empresarial comienza ciertamente en la formulación de los planes y programas de la entidad, en su capacidad de vinculación con el proceso de planificación nacional y sectorial, continúa en la operación, se refleja en la evaluación de resultados, la cual nutre al propio plan, cerrando un círculo administrativo.

Por lo anterior, la planificación constituye el punto de partida, la base de actuación y la operación refleja la capacidad de cumplimiento del plan.

A continuación debemos hacer referencia al objeto social de las empresas públicas, aspecto que presenta una amplia gama de actividades.

Podemos partir de una división primaria, considerando entidades productoras de bienes y productoras de servicios, suponiendo en ambos casos que concurren a un mercado, bien sea como únicas oferentes o en un plano de competencia con otras empresas del mismo giro.

Desde luego, en todos los casos este tipo de entidades cubren dos tipos de objetivos: aquellos que justifican su existencia como instrumento del sector público y los objetivos individuales derivados de su instrumento de creación.

Esta diferenciación es importante, porque marca ciertos rasgos en el análisis del equilibrio entre los lineamientos del plan y la autonomía operativa.

La empresa pública, en un sistema de economía mixta, sólo justifica su existencia en la medida en que independientemente de sus propósitos mercantiles atiende objetivos sociales definidos; por lo anterior, su autonomía operativa es válida en la medida en que se ajusta al rumbo de la administración pública en su conjunto y específicamente a la trayectoria definida para el sector de actividad al que concurren.

Desde luego, el objetivo individual de cada empresa influye en el grado de autonomía que puede y debe mantener, para no convertirlos en entes administrativos ineficientes por una excesiva rigidez.

La gama de necesidades que implica la toma de decisiones y el grado de posibilidades de preverlas con una anticipación razonable es un factor difícil de cuantificar y por lo tanto delicado. No es igual el caso de empresas que realizan operaciones homogéneas y repetitivas en situación de oferente único, respecto a aquellas que concurren en campos competidos y circunstancias más dinámicas, en las cuales la necesidad de decisiones oportunas y circunstanciales es fundamental para sus resultados.