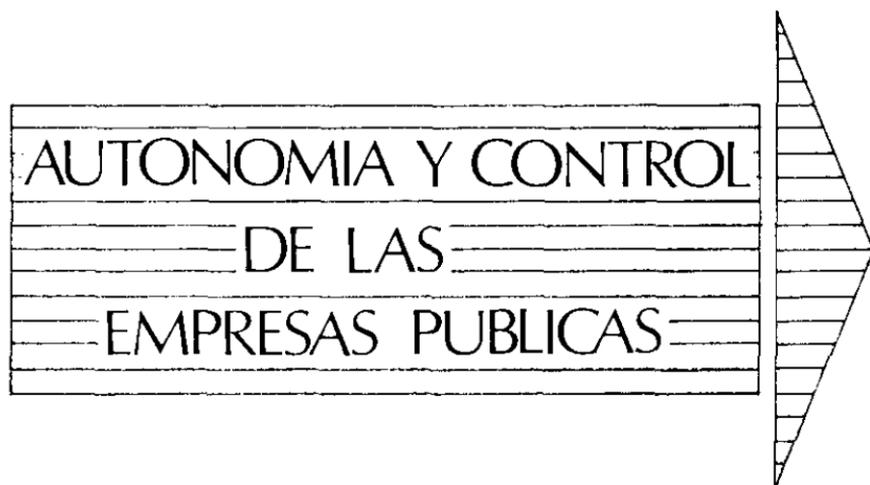


CAPITULO CUARTO. AUTONOMIA Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	211
INTRODUCCION	213
LA AUTONOMIA NUEVAMENTE <i>James Austin</i>	217
EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LA AUTONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN COLOMBIA <i>Rodolfo González García</i>	227
POLITICA, BUROCRACIA Y SISTEMAS DE CONTROL <i>Horacio Boneo</i>	241
COMENTARIOS A LA MESA REDONDA SOBRE EL CONTROL EN LA EMPRESA PUBLICA <i>Andrés Caso</i>	259

CAPITULO CUARTO



INTRODUCCION

CUANDO correspondió al Instituto Nacional de Administración Pública y al Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo diseñar el programa del seminario regional, materia de este número de la serie **PRAXIS**, se juzgó necesario reservar una sesión de trabajo y conclusiones para examinar la autonomía administrativa de las empresas estatales frente a los procesos de control gubernamental de su gestión. La marcada frecuencia con la que estos dos temas se abordan de manera concomitante y la tendencia a señalar que el control lesiona a la autonomía bastaron para justificar tal decisión.

Las exposiciones que permitieron el debate estuvieron a cargo de James Austin, profesor de la Escuela de Graduados de Negocios de la Universidad de Harvard; Horacio Boneo, investigador del Instituto de Administración Pública de Argentina; y de Rodolfo González García, contralor general de Colombia. Por la importancia de los comentarios que en esta reunión hizo Andrés Caso, director de Aeropuertos y Servicios Auxiliares y expresidente del INAP, se decidió incluir su intervención en este último capítulo.

La ponencia de James Austin, "La autonomía nuevamente", invita a reexaminar el análisis del tema a la luz de un nuevo paradigma que se inicie rompiendo con los prejuicios al respecto y que el autor califica de ilusiones intelectuales: las empresas públicas son o pueden ser autónomas; su autonomía es intrínsecamente positiva, meritoria; existe un nivel o grado determinado de autonomía válida para las entidades estatales en su conjunto, independientemente de su naturaleza; o bien su autonomía

garantiza mayor responsabilidad por parte de sus directivos o colaboradores. En opinión de Austin, la autonomía y el control gubernamental de las empresas públicas se señalan como opciones excluyentes, debido a que para algunos analistas priva el enfoque empresarial y para otros, el público o estatal. Sin embargo, al constatar que las empresas públicas y el gobierno central están vinculados inextricablemente, que sus intereses comunes exceden con mucho sus puntos conflictivos, que su interacción puede considerarse como un juego de suma positiva en vez de negativa y que están interrelacionados por procesos administrativos sistemáticos, el autor propone un nuevo enfoque que denomina "interdependencia dirigida" para dar cuenta de la autonomía y el control de las empresas públicas bajo una perspectiva que, en síntesis, postula la colaboración en lugar del conflicto.

Horacio Boneo, por su parte, sugirió insertar la discusión dentro de una reflexión más concreta acerca de la operación de los sistemas de control en América Latina. En su ponencia "Política, burocracia y sistemas de control" el autor advierte que sólo si se toma en cuenta el complicado juego de la política burocrática, los procedimientos de evaluación de las empresas públicas alcanzarán un adecuado desempeño. Señala la importancia de revisar la eficiencia de los tradicionales indicadores empresariales, de elaborar otros para medir necesidades e impactos sociales y de integrar ambos en escalas que proporcionen criterios de desempeño, válidos para controlar y evaluar la gestión de las entidades estatales. Para ello subraya la necesidad de desarrollar marcos conceptuales alternativos que permitan captar la especificidad de las empresas públicas frente a las privadas y de analizar, con el propósito de superar, los principales obstáculos que enfrentan los sistemas latinoamericanos de control. Por último, Boneo destaca que los distintos esfuerzos en la materia tendrían poca utilidad si la información recopilada por procesos ya perfeccionados de información se traduce en acciones correctivas tendientes a elevar el desempeño de las unidades públicas de producción.

La ponencia de Rodolfo González García contempla dos apartados

fundamentales: el primero dedicado a cubrir los aspectos generales del control gubernamental en Colombia, y el segundo, a tratar el tema de la autonomía de las empresas públicas tal como opera en ese país. El control administrativo, el presupuestal, el político o parlamentario y el fiscal, integran los cuatro tipos que se ejercen en el sector público colombiano. Los dos primeros corresponden a procedimientos de evaluación interna de la propia administración pública; el tercero, al Parlamento con el propósito de aprobar el presupuesto general de la nación; el cuarto, a la Contraloría General de la República, organismo independiente de las tres ramas tradicionales del sector público que tiene por función aplicar un control fiscal de carácter externo que el autor analiza detalladamente. En cuanto al examen de la autonomía de las empresas públicas: establecimientos estatales, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, González García hace un análisis de los fundamentos jurídicos, administrativos y financieros que las sustentan, y expone sus principales limitaciones, impuestas por los mecanismos de control, y los objetivos que con ellos se persiguen para encauzar racionalmente la creciente expansión de las entidades de la administración descentralizada de su país.

Andrés Caso al referirse en su comentario a los procesos de control frente a la autonomía de la empresa pública, presenta la tesis de la libertad con orden: si una empresa pública con políticas y programas definidos, con controles internos y externos, logra que sus órganos de dirección interna tengan flexibilidad de manejo, queda resuelto en su opinión el problema de la autonomía excesiva. El autor hace hincapié en un tipo de control que con frecuencia se olvida, el control del usuario o beneficiario de los servicios de la empresa, y señala que, en ocasiones, una determinada medida de control puede ser financieramente adecuada pero con repercusiones graves para los destinatarios del servicio. Caso menciona también el origen político y administrativo de los adversarios que desde sus orígenes ha tenido la empresa pública y quienes a partir de sus esferas de actividad han intentado frenar el desarrollo de la misma. Añade, como comentario final, que la libertad con orden será lo que permita subsistir a la empresa pública como importante instrumento de la rectoría del Estado.

LA AUTONOMIA NUEVAMENTE

James Austin

LAS ILUSIONES DE LA AUTONOMIA

La literatura sobre la empresa pública resuena estrepitosamente con el clamor de la autonomía: la interferencia del gobierno es la causa de desempeño de baja calidad, y la autonomía es la cura. Repensemos la cuestión, partiendo de la definición:

Autónomo, adj., se gobierna a sí mismo; independiente; sujeto exclusivamente a sus propias leyes.

Dada esta definición como punto de partida, sugiero que hay una serie de ideas sobre la autonomía que a veces tienden, consciente o subconscientemente, a insinuarse en nuestra manera de pensar sobre la empresa pública. Será útil reconocer a éstas por lo que son: ilusiones intelectuales que confunden, en vez de aclarar.

Ilusión 1. Las empresas públicas son o pueden ser autónomas

No existe ninguna empresa pública que se ajuste a los términos de la definición, siendo éstos: "Se gobierna a sí mismo; independiente, y sujeto exclusivamente a sus propias leyes". Por definición, las paraestatales son instrumentos de políticas que dependen del estado, y están sujetas a sus reglamentos. En realidad, se podría sostener vigorosamente que aún las empresas privadas no son verdaderamente autónomas, sino que están supe-

ditadas a reglamentos considerables y a la intervención directa por parte del gobierno. Esta es más bien una cuestión de grado de autonomía que un estado de autonomía absoluta. Este último es una ilusión que no es ni factible ni deseable.

Ilusión 2. La autonomía es intrínsecamente meritosa

La autonomía como estado de existencia institucional, no tiene valor propio para la empresa pública. La cuestión pertinente es el efecto del grado de autonomía sobre el desempeño de la empresa; la autonomía no conduce automáticamente a un mejor cumplimiento. En realidad, un aumento en la autonomía puede resultar en una degradación del desempeño.

Ilusión 3. Existe un grado correcto de autonomía

En este caso, existe un espejismo si se persigue un grado universalmente óptimo de autonomía. Las empresas públicas son muy diversas en cuanto a objetivos, actividades, estructura industrial, escala y contexto ideológico, dentro de un país, o abarcando a varios países, y a través del tiempo. Buscar la uniformidad frente a una diversidad semejante, es no sólo vano, también es un disparate administrativo. En realidad, la uniformidad puede revelar una preocupación por los procedimientos, en vez del desempeño. La consistencia podría entonces ser un vicio, más bien que una virtud.

Ilusión 4. La autonomía versus la responsabilidad es un dilema

Corremos el riesgo de confundir nuestro pensamiento, si consideramos que éste es un dilema, porque un dilema es "una situación que requiere una elección entre alternativas que son igualmente indeseables". Yo sostengo que la autonomía vs. la responsabilidad es un falso dilema. En vez de ser "indeseables", ambas posibilidades son altamente deseables; más que alternativas, ambas son concomitantes.

El primer paso hacia reexaminar la cuestión de la autonomía, desde un nuevo punto de vista, es librarnos de todo vestigio de estas ilusiones. Otro

paso consistiría en entender las distintas perspectivas referentes a esta cuestión que generan una controversia legítima.

ASIENTOS DIFERENTES, PADECERES DISTINTOS

La manera de ver un problema a menudo depende de donde uno está sentado. Así sucede en el caso de la autonomía de la empresa pública.

Los administradores de empresas públicas (y los académicos en ciencias administrativas, y también los economistas con orientación microeconómica y de mercados), en general indican los beneficios teóricos de la autonomía: flexibilidad, iniciativa, rapidez, creatividad, valor, y orientación hacia los resultados. Todas estas características se consideran esenciales para una administración de negocios efectiva, y también se piensa que de costumbre se encuentran en la empresa privada, que opera en un mercado competitivo. Se considera que esta norma es la única que es óptimamente eficiente, y que la empresa pública debería aproximarse a ella. La atención de esta escuela se dirige hacia la parte empresarial de este organismo.

Los funcionarios de gobierno (y algunos académicos en administración pública, especialistas en ciencias políticas y macroeconomistas), están a favor de la necesidad del control estatal: las empresas son instrumentos de políticas, y deben ser obligadas a adherirse a los objetivos y a las políticas nacionales; ellas reciben recursos públicos, y por ende el gobierno tiene la obligación de asegurar su despliegue efectivo; la posición de la empresa dentro del mercado es monopolística, y por ello requiere un control extremo; el público requiere la transparencia de operaciones. La atención de esta escuela se dirige hacia la parte pública de este organismo.

Estas percepciones divergentes son posiciones racionales. Son otra manifestación de la doble personalidad de la empresa pública como entidad de negocios, y como instrumento público de políticas. Sin embargo, reconciliar la divergencia intentando determinar quién tiene la razón, es un camino sin ganadores. Ambos tienen la razón, desde sus respectivos puntos de vista. El camino hacia la reconciliación se encuentra en otra parte.

RENOVACION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA

Con el fin de considerar desde un nuevo punto de vista la idea de autonomía, sugiero renovar el concepto en cuestión. El paradigma tradicional de "autonomía y control", genera un marco conflictivo. Además, predispone a uno a concentrarse en la tensión intelectual e institucional.

Las siguientes cuatro premisas me conducen fuera de este enfoque, y hacia una renovación del concepto del paradigma:

* La empresa pública y el gobierno central están vinculados inextricablemente.

* La mutualidad de sus intereses excede enormemente los puntos conflictivos.

* Su interacción puede ser considerada como un juego de suma positiva, en vez de negativa.

* Su interacción está supeditada a un proceso administrativo sistemático.

Con estas perspectivas, sugiero que puede ser más constructivo reformular el paradigma, dejando el control de autonomía, y expresándolo como una INTERDEPENDENCIA DIRIGIDA.

Este camino cambia la apariencia de la interacción entre gobierno y empresa a un aspecto positivo y deseable, en vez de algo que debe ser evitado bajo pena de consecuencias que se presumen negativas. Además, este camino hace hincapié en los intereses compartidos y en la dependencia mutua; la relación es considerada como una calle de dos vías, en vez de un ejercicio unilateral de poder. Finalmente, la forma y la esencia de la interacción pueden ser moldeadas para ajustarse a las circunstancias.

LOS DESAFIOS DE LA INTERDEPENDENCIA DIRIGIDA

Existen cuatro áreas que parecen críticas para dirigir efectivamente la in-

terdependencia: administración colaborativa, flujos de información, diversidad de interacción y orientación hacia los resultados.

Administración colaborativa

La suposición que las funciones administrativas (políticas, finanzas, producción, técnicas de mercados, control, personal y organización) pueden ser claramente divididas entre la empresa y el gobierno central, es muy discutible. El gobierno central inevitablemente participa en la administración, porque sus macropolíticas afectan o absorben las funciones administrativas, en particular las de políticas de precios e ingresos, reglamentos de importación y de cambio internacional, y los flujos fiscales y de capital, así como las políticas monetarias. Las empresas públicas son instrumentos de implementación, es por ello que es inevitable que las decisiones sobre políticas usurpen la discreción administrativa. De manera similar, la forma en que los administradores de empresa perciben y en efecto implementan las políticas pueden desviar, o reforzar la intención original. Los creadores de políticas participan en la administración, y los administradores participan en la creación de políticas.

En vez de ignorar esta realidad, sería más productivo aceptar la interdependencia y acometer las tareas en forma de empresas colaborativas. En particular, yo quiero recalcar el área de definición de objetivos. Este es un puente esencial que une la misión estratégica de la empresa y las prioridades de las políticas de desarrollo nacional. Se ha sugerido a veces que solamente el gobierno central debería fijar los objetivos y después simplemente debería permitir a la empresa ocuparse de las tareas relacionadas con su cumplimiento, y por consiguiente la empresa sería responsable. Este es el núcleo conceptual al desnudo del método de administración por objetivos, desvestido de sus embellecimientos académicos. Mi opinión es que la definición conjunta de objetivos asegurará un entendimiento más claro de los objetivos, aumentará el compromiso del administrador de alcanzarlos, mejorará su realismo apoyado en el conocimiento del administrador sobre impedimentos en la implementación, y establecerá una base en común acuerdo para la evaluación del desempeño.

La claridad de objetivos es un punto vital. La ambigüedad conduce a una imposibilidad de determinación de medidas, lo que frecuentemente causa que el gobierno central utilice la participación directa como sustituto de la medida del cumplimiento. Esto es en general improductivo e innecesario. De este modo, al decidir cómo asignar el escaso tiempo del tomador de decisiones, la definición conjunta de objetivos sería una buena inversión.

Otras áreas de interacción también podrían ser beneficiadas por este método de administración conjunta. En casos en los cuales las macropolíticas tendrán un impacto sobre las operaciones y el desempeño de la empresa (y viceversa), las consultas podrían contribuir a reducir los efectos adversos. Concomitantemente, debería existir un reconocimiento explícito de las responsabilidades compartidas o alteradas, cuando las políticas han creado restricciones en la actividad del administrador y de la empresa.

Flujos de información

La colaboración requiere información. Una gran parte de la "interferencia" ministerial o parlamentaria en las operaciones de empresas es más bien la consecuencia de información inadecuada, que una necesidad real de intervención. Lo desconocido incita a la indagación.

La administración de la información constituye parte esencial de la interdependencia dirigida. El primer paso es identificar las necesidades de información de los múltiples interesados en la empresa pública. No se debería suponer que los requisitos de los informes tradicionales y formales son suficientes, y ni siquiera apropiados. La consulta directa con los varios usuarios finales es necesaria. Las necesidades serán indudablemente muy heterogéneas en cuanto a contenido, forma y frecuencia.

El segundo paso es diseñar un sistema de información administrativa que se ajuste a estas necesidades. Existirán usuarios de la información internos, así como externos. No se deberá pensar en dos sistemas diferentes, sino en uno solo con usuarios múltiples.

Por último, el sistema no debería estar enfocado predominantemente sobre la evaluación. En cambio, deberá ser considerado como una red de flujos con retroalimentación. Esta idea está fundada en la suposición que los varios usuarios de la información también pueden ser generadores de información útil para el mejoramiento del desempeño de la empresa o, recíprocamente, la información de la empresa podrá realzar las políticas o acciones de los varios interesados, ya sean éstos entidades del gobierno central, o consumidores, o proveedores de la empresa.

Diversidad de interacción

Una buena disposición para aceptar como deseable una diversidad en relaciones, es otra clave para una interacción efectiva, entre la empresa y el gobierno. La tendencia es buscar la consistencia y la igualdad, pero la tarea real es lograr el mejor ajuste. La heterogeneidad entre las empresas y a través del tiempo invalida el camino de la uniformidad.

El ajuste de la forma y el contenido de la interacción a las características específicas de la empresa, el sector y las políticas nacionales, es más exigente en lo administrativo, y más sensible en lo político. Sin embargo, esto aumenta considerablemente las oportunidades de crear una relación mutuamente constructiva. Considerar las empresas públicas como parte de la misma familia dentro del gobierno, de manera que todos los miembros requieren igual tratamiento, es una analogía inapropiada. Las empresas públicas forman parte de una carpeta pública de instrumentos de políticas altamente diversificadas, dirigidas hacia varios objetivos y que tratan con situaciones extremadamente diferentes. El propósito, las funciones y el contexto de una empresa, pueden ser tan diferentes de los de otra empresa como un tipo genérico de instrumentos de políticas puede ser distinto de otro.

Orientación hacia los resultados

El desafío final al logro de una interdependencia efectivamente dirigida,

es alcanzar una orientación hacia los resultados. La necesidad es de enfocar el interés de los creadores de políticas y de los administradores sobre el desempeño, en vez de sobre los procedimientos. Este enfoque compartido provee una guía para la configuración de las tres áreas previamente mencionadas de administración colaborativa, de flujos de información, y de diversidad de interacción. La regla para decisiones es: ¿cómo será afectado el desempeño? Esto es lo que los creadores de políticas o los burócratas del gobierno central deben preguntarse a sí mismos, antes de intervenir o de suspender la intervención en la arena administrativa de la empresa. Una intervención muy débil puede a veces acarrear consecuencias más graves en el desempeño, que una intervención demasiado fuerte. Cada intervención acarrea un costo en cuanto a tiempo y a recursos. Estos costos deben ser justificados por los beneficios resultantes en el desempeño, debido a la intervención.

Esto impone sobre los creadores de políticas la necesidad de reflexionar sobre las consecuencias de sus decisiones, en cuanto a dónde y cómo será afectada la empresa. Esto los sensibilizaría a la posibilidad de crear restricciones indebidas o, recíprocamente, de contribuir a quitar las restricciones sobre las empresas. Si no fueran capaces de formar una evaluación de impacto de esta clase, deberán evitar tomar la decisión o la acción. Las consultas entre los creadores de políticas y administradores de empresa, serán alentadas, como se recomienda en el camino de administración colaborativa.

Los funcionarios del gobierno central deberían considerar quién está mejor equipado para tomar la decisión en el área en cuestión. Esto deberá implicar un examen más minucioso de las funciones llevadas a cabo por el negocio. Esto tal vez podría revelar por ejemplo, que ciertas funciones requieren un conocimiento detallado de las circunstancias de operación, o una gran flexibilidad, o rapidez de respuesta. La regla de decisión para realzar el desempeño dictaría que los creadores de políticas más alejados se abstengan de participar en estas áreas, o de crear rigideces por su intervención.

LA PERSPECTIVA POSITIVISTA

Quiero concluir brevemente, con el reconocimiento que la base de mi propuesta para reformular el paradigma de la autonomía, es una perspectiva positivista. He postulado la colaboración, en vez del conflicto; el bilateralismo, en lugar del unilateralismo; la interdependencia, en vez de la independencia; la franqueza, en lugar de la insularidad; la diversidad, en vez del conformismo; el desempeño, más bien que los procedimientos; la constructividad, antes que el control.

Esta perspectiva puede ser criticada por ser excesivamente optimista, con respecto a las motivaciones de la gente, y por subestimar la dinámica Machiavélica de la política burocrática. Tal vez. Sin embargo, en varios países he observado fragmentos de mi nuevo paradigma que me convencen que éste reside dentro de la esfera del realismo, y merece nuestra exploración.

EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LA AUTONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN COLOMBIA

Rodolfo González García

PRESENTACION

 El Centro Internacional para Empresas Públicas en países en vía de desarrollo (CIEP), con sede en Ljubljana, Yugoslavia, ha tenido la excelente idea de realizar en la Ciudad de México, un Taller regional sobre controles gubernamentales en las empresas públicas, con la cooperación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de la república mexicana.

El contralor general de la República de Colombia y presidente del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) al atender la honrosa invitación que le formulara el CIEP, presenta este documento el cual ha sido preparado bajo los lineamientos previstos por los organizadores del taller. En consecuencia, contempla dos secciones: la primera se ha dedicado a cubrir los aspectos generales del control gubernamental en Colombia, y la segunda a tratar lo referente a la autonomía de las empresas públicas, tal como se da en el país, incluyendo los tipos de autonomía, sus limitaciones, los grados y tendencias, y el papel del parlamento colombiano con relación a la autonomía.

I. EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN COLOMBIA

a. Tendencias del control en el sector público o gubernamental y áreas sobre las cuales se ejerce

En la República de Colombia, la función del control en el sector público o gubernamental presenta cuatro modalidades, cuyo ejercicio corresponde a órganos diferentes.

a.1. Control administrativo

Existe el denominado "control administrativo", que constitucionalmente corresponde al presidente de la república, como suprema autoridad administrativa, y que ejerce a través de los ministros del despacho y los jefes de los departamentos administrativos y las superintendencias. En desarrollo de este control, el jefe del Estado debe cuidar la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, decretar su inversión y ejercer inspecciones, de conformidad con la ley.

a.2. Control presupuestal

Una segunda modalidad de control, es el control administrativo y económico del presupuesto, el cual obedece a la idea central de que el presupuesto nacional debe reflejar los planes y programas a que debe someterse la economía nacional. Esta vigilancia corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual la ejerce sobre las actividades presupuestarias de todas las dependencias gubernamentales.

Tanto el control administrativo, que corresponde al presidente de la república, como el control presupuestal, que ejerce el Ministerio de Hacienda, forman parte de los mecanismos de control interno de la propia administración pública.

a.3. Control político o parlamentario

Desde el punto de vista del control externo de la administración, podemos mencionar la tercera modalidad de control que es el "control político o parlamentario", que corresponde al congreso de la república. En ejercicio de este control, el congreso de la república aprueba el presupuesto general

de la nación, el cual está integrado por el presupuesto de la administración central y los establecimientos públicos nacionales, los cuales forman parte de la administración descentralizada y que en un 21^o% cumplen funciones de empresas de servicios públicos; pero valga destacar que el congreso de la república no tiene ninguna injerencia en la formulación y aprobación del presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado, ni de las sociedades de economía mixta, quedando por fuera de esta modalidad de control los ingentes recursos públicos que manejan dichas empresas y sociedades.

También el parlamento colombiano ejerce control a través de la Comisión Octava, tanto del Senado de la República, como de la Cámara de Representantes, en desarrollo del cual vigila el funcionamiento de las entidades de la administración de carácter descentralizado o autónomo, con miras a que se cumplan las políticas del gobierno y los fines que persigue el Estado, por intermedio de sus diversos organismos. Asimismo, corresponde a la Cámara de Representantes, por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas, examinar y proponer a consideración de dicho órgano del congreso, el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, que anualmente debe presentar el contralor general de la república.

a.4. Control fiscal

Finalmente, existe en Colombia el "control fiscal", atribución que la constitución política ha asignado a la Contraloría General de la República, y que lo ejerce de conformidad con la ley. El control fiscal constituye la acción más importante de control externo y tanto sobre el organismo responsable de su ejercicio, como sobre sus mecanismos de aplicación, nos referiremos a continuación.

La Contraloría General de la República de Colombia, es un organismo especial, independiente de las tres ramas tradicionales del poder público. Esta independencia se pone en evidencia en el hecho de que el titular de dicho organismo es el contralor general de la república, el cual es elegido autónomamente por la Cámara de Representantes para un período de

cuatro años; toma posesión del cargo ante el presidente de la república como cabeza de la rama ejecutiva y en caso de ser juzgado, el respectivo juicio corresponde llevarlo a cabo a la Corte Suprema de Justicia.

La acción de control del organismo recae tanto sobre la administración central, como sobre la administración descentralizada.

La administración central, para efectos del control fiscal, está integrada por la presidencia de la república, ministerios y departamentos administrativos. Además, a la rama jurisdiccional, al congreso nacional y al ministerio público, para el control de su gestión fiscal se le da el mismo tratamiento de los organismos de la administración central. En cuanto a la administración descentralizada, ésta se compone de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Pero existen otras formas de gestión fiscal, no enmarcadas dentro de los parámetros tradicionales de la administración pública, como son una serie de importantes cuentas de fondos oficiales, manejadas por organizaciones particulares; tal es el caso del Fondo Nacional del Café, cuyos recursos equivalen aproximadamente al 25 % del presupuesto general de la nación, y que su manejo corresponde a la Federación Nacional de Cafeteros; o administradas por el Banco de la República, que cumple las funciones de banco central en el país, como son los fondos especiales y la Cuenta Especial de Cambios. Sobre las anteriores formas de gestión fiscal, también recae la acción de vigilancia y control por parte de la Contraloría General de la República y existe la tendencia de avanzar hacia un control de la política monetaria del gobierno, a efecto de lograr una interrelación entre dicha política y la política fiscal.

El control aplicado a la administración central, cubre los aspectos de acatamiento legal y los aspectos de carácter contable financiero y su aplicación se efectúa en las etapas integradas de "control previo", "control perceptivo" y "control posterior", entendiéndose, en términos de ley,

por control previo, "el examen con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, de los actos y documentos que los originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos"; por control perceptivo, "la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros", y por control posterior, "la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas y de sus respectivas cuentas y registros y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentos y procedimientos establecidos".

La administración descentralizada, integrada como ya se dijo por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta, presenta la característica fundamental de la autonomía administrativa. Es así como los establecimientos públicos son entes con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, creados de conformidad con normas de derecho público. Las empresas industriales y comerciales del Estado, participan de las mismas condiciones de los establecimientos públicos, pero desarrollan sus actividades de naturaleza industrial y comercial conforme a las reglas del derecho privado; y las sociedades de economía mixta, que participan de las mismas condiciones de las empresas industriales y comerciales del Estado, con excepción de la formación de su capital, ya que en éstas hay participación de particulares, mientras que en los dos primeros entes su patrimonio es totalmente estatal.

En estas entidades autónomas, el control fiscal que ejerce la Contraloría es fundamentalmente de comprobación del acatamiento a la normatividad legal, que regula sus operaciones, y de comprobación contable-financiera. En los establecimientos públicos, este control se ejerce en las etapas integradas de control previo, perceptivo y posterior, y en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta, con más del 50 % del capital estatal, solamente se practica en forma posterior, incluyendo desde luego pruebas de carácter perceptivo.

b. Mecanismos y procedimientos para el ejercicio del control

El control previo es aplicado en la administración central y en los establecimientos públicos, por auditores fiscales y funcionarios designados en forma permanente para cada entidad.

Los controles perceptivos son ejercidos por las delegaciones permanentes ante las entidades, por las visitas de auditoría financiera y por las visitas de investigadores fiscales.

El control posterior es practicado por secciones territoriales de examen de cuentas, con sede en cada una de las capitales de departamento. No obstante, varios procedimientos de control posterior son desarrollados por las delegaciones permanentes de auditoría, ante las entidades o por grupos de auditores financieros que se comisionan periódicamente.

Los procedimientos que deben aplicar los auditores y demás funcionarios encargados de ejercer el control, están previstos en un manual general de control fiscal, en manuales de auditoría fiscal por sectores y específicos por entidades, en el manual de procedimientos generales de auditoría financiera, y en diferentes resoluciones que regulan el examen de cuentas y las demás atribuciones que son de competencia de la Contraloría, entre ellas la que reglamenta el control fiscal de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Los procedimientos que hacen relación al control previo y al control posterior del acatamiento legal, son determinados de acuerdo a las diferentes normas y reglamentaciones que regulan los actos de la administración. Los relacionados con el control posterior de carácter contable-financiero, están fundamentados en las normas de auditoría generalmente aceptadas, que han sido adaptadas para su aplicación en el sector público colombiano.

En la actualidad, la Contraloría General de la República, con la coope-

ración de las Naciones Unidas, mediante un proyecto de asistencia técnica (Proyecto Col-82/021), está desarrollando un programa para automatizar la información de las entidades descentralizadas, con miras a determinar los indicadores de gestión que faciliten orientar las acciones de control fiscal posterior, hacia la implantación de un control de gestión que le garantice al Estado el adecuado rendimiento e inversión de los cuantiosos recursos involucrados en las operaciones y actividades de los organismos autónomos.

Es de anotar que el personal de auditores de la Contraloría General de la República, responsables de las tareas de control, deben cumplir determinados requisitos mínimos de carácter profesional, que han sido establecidos por la ley y además participan en programas permanentes de actualización y especialización que desarrolla la Escuela de Capacitación de la propia Contraloría y programas eventuales que se desarrollan en el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), universidades y otras instituciones docentes de carácter externo, algunos de éstos, con la cooperación del Proyecto de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

Además del control fiscal, la Contraloría General de la República de Colombia, ejerce otras funciones de gran importancia por su relación directa con la función de control, como son: la consolidación de la contabilidad de la nación; el diseño y prescripción de los métodos de contabilidad para todas las entidades públicas; el adelantar los juicios de cuentas y producir, notificar y comunicar las providencias que se dictan en dichos juicios; la elaboración de la estadística fiscal del Estado; y el mantenimiento de un registro de sindicados y condenados por delitos contra la administración pública.

II. AUTONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN COLOMBIA

Como ya se mencionó en la primera parte de este documento, una de las dos grandes partes en que se divide la administración colombiana, es la determinada por el sector descentralizado, integrado por tres clases de en-

tidades: Los establecimientos públicos, que cumplen funciones administrativas bajo la tutela del gobierno; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que se considerarían como empresas públicas cuando la participación del Estado sea superior al 90 %, puesto que en este caso se asimilan a empresas industriales y comerciales del Estado.

a. Tipos de autonomía

a.1. Personería jurídica autónoma

Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, gozan de una personalidad jurídica autónoma, en razón de ser instrumentos de la descentralización y por lo tanto no están sujetos a la subordinación jerárquica de los funcionarios administrativos ordinarios, aun cuando el Estado ejerce sobre ellos cierta tutela legal. Por consiguiente, están en capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones.

a.2. Autonomía administrativa

Otra de las características de los entes descentralizados, es la existencia de un patrimonio propio, del cual y de la personería jurídica autónoma se desprende la autonomía administrativa, que les permite desarrollar sus actividades con agilidad, sufragar gastos, contratar obras, etc., a fin de garantizar la eficiencia administrativa de sus operaciones, la cual es difícil de lograr en la administración central, por las múltiples trabas y por la lentitud que le es tradicional.

En síntesis, se puede afirmar que la autonomía administrativa es la capacidad de autogestión de que dispone el ente descentralizado, naturalmente dentro de los límites señalados por las normas legales y consultando la necesaria armonía que debe existir con las políticas, planes y programas del gobierno.

a.3. Autonomía financiera

La autonomía financiera es la característica de los entes descentralizados, dada por la circunstancia de estar dotados de patrimonio propio, como consecuencia de la personalidad jurídica autónoma. Esta autonomía financiera, es condición indispensable para que se pueda dar la autonomía administrativa, pues es apenas obvio que si no se dispone de recursos propios, no puede existir capacidad de decisión por parte del ente para el desarrollo y realización de sus propósitos.

En el caso de los establecimientos públicos, su patrimonio integra el patrimonio del Estado, pero en sí mismos considerados, son personas jurídicas distintas del Estado, aun cuando emanen de éste. Al igual que respecto a la autonomía administrativa, en el ejercicio de la autonomía financiera, también están sujetos a limitaciones demarcadas por la constitución y la ley colombianas, así como por las disposiciones que le dieron origen y por sus estatutos.

b. Limitaciones de la autonomía impuestas por el control

En Colombia, la acción de control en sus diversas manifestaciones, determina múltiples limitaciones a la autonomía característica de los entes descentralizados y cuyo grado varía según el tipo de entidad de que se trate.

Los establecimientos públicos son los organismos que presentan mayores restricciones a su autonomía. Así por ejemplo, el alcance general de sus operaciones es señalado por el Congreso Nacional, en el estatuto básico de creación o de autorización para su creación y al aprobar el respectivo presupuesto. También, en el caso de estos establecimientos, los sueldos de los funcionarios son fijados por el Congreso y las plantas de personal por acuerdo de la junta directiva de la entidad, pero debe ser aprobada mediante decreto expedido por el presidente de la república, previo concepto del Servicio Civil y el Ministerio de Hacienda. Su flujo operacional se ve igualmente limitado al estar regulado por el control presupuestario que sobre ellos ejerce la dirección general del presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Igualmente, el control administrativo dado por medio de procedimientos de carácter legal para desarrollar determinados actos, como lo es la contratación o para efectuar determinados gastos, prevé que según su cuantía, deban ser aprobados por el ministro del ramo, o por el ministro y el consejo de ministros, previo concepto del consejo de Estado, según sea el caso. A su vez, el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, previamente a la ejecución de los actos de los establecimientos públicos, limita su discrecionalidad administrativa, pues tales actos deben sujetarse a las normas legales y procedimientos establecidos y requieren para su ejecución del visto bueno de la Contraloría. No obstante, en caso negativo, existe el denominado recurso de insistencia que le permite a la administración del establecimiento, llevar a cabo la operación o transacción, pese a la observación o glosa del organismo fiscalizador, quedando en cabeza del ordenador la responsabilidad que pueda derivarse del acto realizado.

En resumen, la autonomía de los establecimientos públicos está limitada por el control, ya sea de carácter administrativo, presupuestario, parlamentario o fiscal.

Ahora bien, en tratándose de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta asimiladas a empresas, su autonomía presenta limitaciones en menor grado que las ya señaladas. El marco general de sus actividades está señalado en el estatuto básico de creación o que le dio origen, expedido por el Congreso Nacional, y por el control administrativo que implica la aprobación por parte del gobierno de sus estatutos operacionales, circunstancias que significan una limitación a su radio de acción. Asimismo tales empresas y sociedades, también deben obtener autorización del ministro del ramo o del ministro y el consejo de ministros, previo concepto del consejo de Estado, cuando se trate de contratos de obras públicas, empréstitos o prestación de servicios.

El control fiscal es el que impone menores limitaciones a la autonomía de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de

economía mixta asimiladas a empresas, pues la oportunidad de su intervención es a posteriori. Sin embargo, el control fiscal restringe dicha autonomía, al ejercer las facultades constitucionales y legales de establecer los métodos de contabilidad para dichas entidades y de expedir las reglamentaciones en materias que le son propias.

c. Autonomía vs. centralización

El Estado moderno se ha definido como el Estado de servicios y empresario, en oposición al Estado gendarme, concebido por los precursores de la escuela liberal clásica. La concepción de que la propiedad privada es una función social que implica obligaciones con la comunidad ha ido haciendo que el Estado contemporáneo adquiera cada vez más facultades intervencionistas.

En Colombia, es relevante la importancia que día a día adquieren las entidades descentralizadas, las entidades autónomas, por cuanto constituyen uno de los medios más eficaces para que el Estado pueda desarrollar con eficiencia muchas actividades, y ejercer su intervención. Los entes autónomos le han permitido al Estado injerencia en actividades tradicionalmente consideradas como ajenas a los fines públicos y así ha podido acometer en desarrollo de sus objetivos básicos, determinadas actividades tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas. Muestra de ello es la diversidad y multiplicidad de tales entes y el constante desplazamiento hacia los organismos autónomos de una buena parte de las funciones de la administración central.

Bien claro es que las empresas públicas no pueden tener una autonomía absoluta. Su autonomía, cualquiera que sea su naturaleza, tiene imprescindibles limitaciones, derivadas de su función pública, la cual desarrollan con fondos total o parcialmente oficiales. Por tanto, el gobierno, mediante los mecanismos de control interno, y el parlamento y la Contraloría General de la República, mediante los procedimientos de control externo, tienen la obligación social de velar y garantizarle al Estado su adecuado manejo,

rendimiento e inversión, así como el cumplimiento eficiente de sus fines y propósitos.

Por lo tanto, si teóricamente el concepto de autonomía es opuesto al concepto de centralización, no puede pensarse en una pugna entre autonomía y centralización. Podría afirmarse, al contrario, que de la intensidad de las facultades del control interno que ejerza el poder central, y el control externo que ejerzan el Congreso y la Contraloría, resultaría la promoción e intensidad de la creación de empresas públicas o autónomas.

Sin embargo, la expansión de la descentralización, que se observa en Colombia, no deja de ser preocupante, pues parecería más bien que la motivación de su creación no fuera otra que la de evadir los controles fiscales que rigen para la administración central, circunstancia que se refleja en el desgüeño administrativo de muchos de los entes autónomos, al punto de convertirlos en los principales canales de desangre de los recursos públicos centrales, los cuales deben recurrir al financiamiento de los déficits operacionales de tales entes.

d. Grados y tendencias de la autonomía

Ya nos hemos referido a estos aspectos, en los puntos tratados anteriormente. De tal forma que para sintetizar respecto al grado y tendencia de la autonomía en las empresas públicas o entes descentralizados en Colombia, bastaría señalar que el grado de autonomía está dado por la intensidad de las limitaciones derivadas del acto que le dio origen, de los señalamientos de sus estatutos, y de las atribuciones que la Constitución nacional consagra para la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control fiscal del país. Asimismo, se infiere de lo ya expuesto que los establecimientos públicos tienen un menor grado de autonomía que las empresas industriales y comerciales del Estado y que las sociedades de economía mixta.

e. Rol del parlamento en la promoción del control y autonomía de las empresas públicas

El Congreso Nacional en Colombia cumple una función primordial con relación a las acciones de control que deben ejercerse en las empresas públicas y con relación al grado de autonomía que deben mantener para lograr sus fines y objetivos, en desarrollo de su función pública.

Como se manifestó al comienzo de este documento, el control fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República, el cual ejerce de conformidad con la ley. En consecuencia, es el parlamento o Congreso Nacional al que le corresponde dictar las normas generales de control fiscal, determinar el alcance que en cada sector deba tener; en otras palabras, facultar al organismo fiscalizador de los medios legales para que pueda cumplir con eficacia la importante misión de salvaguarda del manejo, rendimiento e inversión de los fondos y bienes públicos.

Por otra parte, es el parlamento quien también señala, mediante la expedición de las leyes que autorizan o crean organismos públicos descentralizados, el grado de autonomía que deben tener en sentido general y en forma específica y particular.

La racional interrelación entre la necesaria autonomía de que deben estar dotadas las entidades descentralizadas y el imprescindible control fiscal a que deben estar sujetos, debe permitir la expedición de leyes que promuevan la eficiencia de tales entidades.

Si bien es cierto que en Colombia la Contraloría General de la República ejerce su acción fiscalizadora mediante la comprobación del acatamiento legal en los actos de la administración y la comprobación contable-financiera de dichos actos y sus resultados, este alcance resulta insuficiente con respecto a las empresas públicas y organismos descentralizados, pues en éstos tienen aplicación conceptos más trascendentales, como los de efectividad, eficiencia y economicidad de la gestión empresarial del Estado.

Correspondería entonces al parlamento señalar en instrumentos legales la facultad del organismo superior de control de evaluar la gestión de los entes autónomos para determinar en forma a posteriori, el grado de cum-

plimiento de las metas propuestas y los niveles de eficiencia y economicidad con que se logran, y para informar no sólo a la administración con fines de retroalimentación para la toma de medidas correctivas, sino también para proveer al parlamento con información adecuada que sirva para apoyar y fortalecer el control político que le corresponde.

También así, el parlamento podría fortalecer la autonomía de las entidades descentralizadas, ya que cualquier preocupación respecto a los abusos que podrían cometer, estaría superada por una eficaz acción de control externo de gestión que por ser su oportunidad de aplicación "a posteriori", no interferiría la autonomía característica de dichas entidades.

POLITICA, BUROCRACIA Y SISTEMAS DE CONTROL

Horacio Boneo

I. La importancia de la "política burocrática"

HAY una diferencia considerable en la apariencia externa de un satélite y la de un moderno avión de reacción, aun cuando la misión básica de ambos es similar: volar. El factor que explica la mayor parte de esa diferencia, es la existencia o no de fricción. Sin fricción —el caso del satélite—, no existen mayores limitaciones en relación a la forma exterior, y podemos, en consecuencia, agregar ángulos y salientes en la medida en que cumplan alguna otra función útil. Con fricción —el caso del aeroplano—, se introducen una serie de restricciones aerodinámicas que determinan la forma estilizada de los modernos aviones. Si intentamos diseñar un aeroplano sin tener en cuenta la existencia de la fricción, seguramente concluiríamos por tener un aparato incapaz de volar o, al menos, de muy pobre desempeño.

La situación descrita es muy similar a la que enfrentan los encargados de diseñar sistemas de control. Es posible diseñarlos sobre la base de principios generales y abstractos, siguiendo una lógica de sistemas cerrados. En particular, puede asumirse una burocracia "ideal": el equivalente de una situación sin fricción. Sin embargo, las burocracias distan mucho de ser ideales, y los sistemas políticos en los que están inmersas operan con una racionalidad muy particular. Los sistemas de control no funcionan en un vacío burocrático y político: son sólo un elemento más en el complicado juego de la política burocrática.

Si no se toman en cuenta las características del contexto en el diseño de sistemas de control, concluiremos en una situación similar a la de nuestro aeroplano diseñado sin fricción: un sistema teóricamente perfecto, pero con un muy pobre desempeño.

En la medida en que este trabajo es un muy breve y preliminar análisis cuyo principal objetivo es enfatizar la importancia de algunos factores usualmente descuidados, no se intentará una cobertura completa del tema, a pesar del particularmente ambicioso título del documento. Las complejidades del sistema político quedarán afuera, y el análisis se limitará a la discusión del impacto de algunas características internas de las burocracias públicas. En cuanto se encontraron algunas dificultades para discutir estos temas, utilizando las categorías usualmente propuestas por la literatura, el siguiente paso será un intento de introducir algunos conceptos que parecen ser útiles para propósitos analíticos. Este esbozo de esquema será utilizado seguidamente para discutir algunos de los problemas comunes que afectan la operación de los sistemas de control en América Latina. La última y muy breve sección se destinará a introducir unas pocas sugerencias para futuras acciones e investigaciones sobre el tema de sistemas de control.

II. La necesidad de marcos conceptuales alternativos

El enfoque usual del análisis de los sistemas de control suele comenzar por recordarnos esa doble faz que - como el dios Jano— tienen las empresas públicas: el hecho de operar simultáneamente en una dimensión empresarial y en una pública, que necesariamente deben reflejarse en las características de los sistemas de control. La dimensión empresarial no presenta mayores problemas, en cuanto "los tradicionales indicadores de desempeño físico y financiero son, en general, aplicables".¹ Debemos estar segu-

1 Seminario Regional sobre Control Gubernamental de Empresas Públicas en América Latina. México, D.F., mayo de 1984, *Aide-Memoire*. Se ha elegido esta cita y algunas de las siguientes de ese Aide-Memoire, en cuanto, al definir las áreas de interés para la discusión, provee de un muy adecuado resumen de las principales tendencias en la literatura sobre el tema. Puede también consultarse Praxy Fernan-

ros, con todo, que aun esos bien conocidos indicadores de eficiencia empresarial son adecuados en el contexto de una empresa pública.²

La situación en cambio es diferente en relación a la dimensión pública: "aun cuando hay extensas discusiones sobre las responsabilidades sociales y sobre los objetivos socio-económicos de las empresas públicas, hay un vacío en el desarrollo de efectivos mecanismos de control y de indicadores adecuados para evaluar el desempeño de las empresas *vis-a-vis* esos objetivos sociales".³ Este tipo de enfoque parece relacionarse estrictamente con el muy específico y bien definido problema de evaluación del desempeño de las empresas. Puede decirse que, en este nivel, las principales cuestiones que se enfrentan son tres: 1) la utilidad y adecuación de los tradicionales indicadores empresariales, así como su eventual adaptación; 2) el desarrollo de indicadores "sociales"; 3) la eventual integración de esos dos conjuntos de indicadores en un único criterio de desempeño. A pesar de la trascendencia de estos problemas y la necesidad de encontrar soluciones a los mismos, no serán analizados en este documento, que intentará centrarse en algunas cuestiones que tienden a dejarse de lado en las discusiones.

Esas cuestiones surgen, por una parte, de introducir la dimensión contextual que se discutiera más extensamente en la primera sección. Por otra parte, también resultan de considerar que el control no es un fin en sí mismo, sino simplemente una de las herramientas utilizadas por el gobierno central, para influenciar el comportamiento de las empresas, orientándolo hacia el logro de determinados objetivos y de un adecuado nivel de eficiencia.

des (Ed.); *Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries*, Ljubljana, International Center for Public Enterprises (ICPE), 1979.

2 Hay una cuestión paralela que rara vez se discute, ¿son esos tradicionales indicadores de eficiencia empresarial adecuados aun en el caso de las empresas privadas, en el contexto de países en vía de desarrollo? Considerando que este contexto suele incluir tasas de inflación altas y variables, bruscos cambios en los precios relativos, y similares inconvenientes, puede dudarse de su aplicabilidad - aun para el sector privado.

3 *Aide-Memoire*, *op. cit.* Pág. 4.

El problema que se enfrenta en la discusión de esas nuevas cuestiones, es que la literatura sobre el tema sólo provee de marcos de referencia que resultan particularmente inadecuados para analizarlas con una visión totalizadora. En algunos trabajos se encuentran desagregaciones del sistema en función de las características de los controles - así, por ejemplo, su separación entre controles de legalidad y de desempeño. En otros, la desagregación se efectúa en términos de los niveles o instituciones a quienes corresponden las tareas de control, los frecuentes análisis centrados en el control sectorial o el control parlamentario. Los problemas que se derivan de estas visiones parcializadas suelen ser reconocidos. Así, se señala que "la naturaleza y mecanismos de estas diferentes clases y niveles de controles (global, sectorial, corporativo e institucional) varía cualitativamente y son susceptibles de análisis independiente, aun cuando debe reconocerse que una comprensión real del proceso gerencial en las empresas públicas requiere una visión total del conjunto de controles y sus interrelaciones".⁴ Podría también agregarse que la mayoría de las categorizaciones propuestas distan de ser comprensivas y algunos de los más importantes controles quedan algo al margen. Por ejemplo, sería difícil encontrar un lugar adecuado en las categorías usuales para controles (o influencias) como las que, a menudo, ejercen los bancos centrales en relación a las operaciones en divisas extranjeras.

En lo que resta de esta sección se intentará llenar - parcialmente- ese vacío. Con todo, en la medida en que el propósito de este documento es sólo dar unos pocos ejemplos de la importancia del contexto burocrático en los sistemas de control, no se buscará desarrollar un elaborado -o aun consistente- marco de referencia. Unos pocos conceptos simplificados pueden proveer una base suficiente para la subsiguiente discusión.

Puede comenzarse simplemente por recordar algunas de las características básicas de lo que denominamos "empresa". Es una unidad social que transforma ciertos insumos (que adquiere en determinados mercados) en ciertos productos (que vende en otros mercados). Está sujeta a determina-

4 *Aide-Memoire, op. cit.* Pág. 5

das reglas y regulaciones usualmente establecidas por el gobierno (por ejemplo en relación al empleo de menores, a las condiciones de trabajo, a la creación de contaminación, etc.). Se asume que sus objetivos son la maximización de las ganancias. En el caso de la propiedad privada, hay usualmente dos tipos de controles. Primero, están los más o menos complicados controles internos que el propietario/gerente⁵ establece para evaluar el desempeño de la empresa, en modo de efectuar las necesarias correcciones y ajustes en la medida en que los beneficios no son maximizados. Segundo, existe (al menos en teoría) un control social: el mercado. Si, a pesar de los controles internos y de los esfuerzos del propietario/gerente, las ganancias disminuyen o desaparecen, la empresa cambiará de propietarios y/o gerentes o irá a la bancarrota.

Es posible contrastar la situación de una teórica empresa pública con este simplificado estereotipo. En primer lugar, los objetivos le son asignados externamente y pueden ser diferentes a la maximización de ganancias. En realidad, los objetivos asignados no asumen necesariamente la forma de una función a ser maximizada y pueden ser simplemente un conjunto de objetivos consistentes (aunque no siempre lo son), relacionados con algunos indicadores de desempeño relevantes. Aun cuando generalmente se asume que, a los efectos de asignar objetivos a las empresas, el gobierno actúa como si fuera un ente único y homogéneo,⁶ esta situación ideal rara vez se encuentra en la práctica. Más frecuentemente existe lo que Leroy

5 No se discutirán aquí la adecuación de la premisa de maximización de ganancias en el sector privado, ni las complejidades adicionales que, en materia de control, se introducen cuando existe un "principal" y un "agente", cada vez más frecuente con la profesionalización de las gerencias. La introducción de esas cuestiones en la discusión del caso del sector privado, tiende a hacer más similar la situación de las empresas públicas y privadas --al menos más similar que en el caso del estereotipo neoclásico que estamos utilizando en el ejemplo del texto.

6 O, en otros términos, que los varios organismos del gobierno central involucrados en la operación de las empresas acuerdan *ex-ante* los "trade-offs" entre sus diferentes objetivos y asignan a la empresa un único criterio de desempeño o un conjunto único de objetivos consistentes.

Jones denomina una situación de "múltiples propietarios", en la que cada una de las unidades relevantes dentro del gobierno central intenta influenciar a las empresas en relación a objetivos relacionados a sus propias perspectivas sectoriales (que tal vez podríamos llamar parroquiales). En segundo lugar, las empresas públicas están sujetas a un conjunto de reglas y regulaciones mucho más amplias que el correspondiente a empresas privadas de características similares. Están limitadas por las reglamentaciones que el gobierno establece para el conjunto de la sociedad, más algunas otras que sólo son válidas para el sector empresarial público (por ejemplo, reglamentos de compra; límites en las remuneraciones gerenciales; en la asunción y despido de personal; en el uso de determinadas agencias públicas para su propaganda; límites en la cantidad de dinero que pueden obtener en los mercados financieros; y muchas otras). En la mayor parte de los casos las reglas formales son complementadas por restricciones informales, no escritas (como mantener el nivel de empleo, aun cuando la empresa tenga excesos de mano de obra; conceder precios especiales a ciertos grupos, etc.). En tercer lugar, las empresas públicas están potencialmente más restringidas que sus contrapartes privadas en el acceso a ciertos recursos cruciales: dinero (por vía del control externo de las ayudas presupuestarias, de sus niveles de endeudamiento y de sus precios) y, en algunos casos, divisas extranjeras.⁷ Es importante enfatizar este aspecto, porque aquellos organismos del gobierno central que tienen el poder de controlar los flujos financieros de las empresas, tienen una desproporcionada influencia en el comportamiento de las mismas.

En este contexto, los gerentes de la empresa pública enfrentan una difícil tarea. Deben cumplir con eficiencia los objetivos que les son asignados, obedeciendo a la vez a un generalmente amplio conjunto de reglas y regu-

7 El hecho de que, en períodos de abundancia, las restricciones financieras no son operativas, no significa que no deban existir. En situaciones difíciles, como las que enfrentan hoy en día buena parte de los países latinoamericanos, las restricciones financieras afectan aun a las más poderosas y tradicionalmente autónomas empresas públicas.

laciones, siendo además frecuentemente sujetos a severas restricciones en la disponibilidad y acceso a recursos esenciales.

Por supuesto, el gerente activo intentará negociar los objetivos que le son asignados, argumentará en contra de ciertas regulaciones; e intentará desarrollar nuevas fuentes para los recursos esenciales controlados desde el gobierno. Pero, esencialmente, la situación básica es la misma.

Los controles también difieren en el caso de la empresa pública, y no solamente por la usual ausencia de los "tests" del mercado. Se trata, en estos casos, de sistemas complejos en los cuales los roles tienden a diferenciarse. Por una parte, están los que podrían denominarse los "evaluadores". Existen, en todos los países, instituciones que se aseguran del acatamiento a reglas y regulaciones. Habrá también instituciones (que pueden o no ser las mismas) que evaluarán el desempeño de la empresa en términos de eficiencia y del cumplimiento de los objetivos asignados. Es éste, usualmente, el tipo de actividades desarrolladas por los denominados organismos de control. Pero, por otra parte, existen personas o instituciones que pueden actuar sobre la base de la información procesada por los evaluadores, que se denominarán, por falta de un mejor término, "usuario de la evaluación". Hay varias cosas que los "usuarios" pueden hacer. Pueden intentar modificar el futuro comportamiento de la empresa, a través de adecuados cambios en los objetivos, regulaciones, restricciones y/o disponibilidad de recursos. Una alternativa obvia para corregir futuros comportamientos, es el establecimiento de un sistema de incentivos y penalidades, relacionado con el acatamiento de las regulaciones y con el cumplimiento de los objetivos. Es también posible que acepten la situación y ajusten las reglas y los objetivos a los niveles presentes de desempeño. Es importante enfatizar que los principales usuarios potenciales de la información proveniente del proceso de evaluación, son los propios gerentes, en la medida en que son ellos quienes controlan la mayor parte de las decisiones que determinan el efectivo desempeño.

Puede intentarse sintetizar la previa descripción agrupando los cuatro principales grupos de actores (o roles) y las actividades que desarrollan.

Actores	Actividades
Influenciadores	-- Definen objetivos y/o criterios de desempeño; - Establecen reglas, regulaciones, restricciones; -- Asignan recursos esenciales;
Gerentes	- Cumplen objetivos y acatan reglas; - Negocian objetivos, reglas y recursos;
Evaluadores	- Controlan el cumplimiento de regulaciones; - Evalúan el desempeño;
Usuarios	- Cambian objetivos, reglas, restricciones; - Cambian la asignación de recursos; - Cambian decisiones gerenciales; - Premian o castigan desempeños.

En este simplificado esquema, puede denominarse como sistema de control al conjunto de instituciones y actividades de evaluadores y usuarios. La evaluación del desempeño y los "controles legales" (verificación del acatamiento a reglas), son sólo partes del sistema total, usualmente a cargo del procesamiento de una parte de la información que los "usuarios" requieren para elegir las acciones necesarias para corregir el desempeño de las empresas.

Este esquema debe ser condicionado. Lo que se ha descrito es el conjunto de actores cuyas actividades son potencialmente relevantes para el buen

desempeño del sistema. En muchos casos, las actividades de algunos actores, aun cuando formalmente establecidos en leyes y decretos, no tienen influencia alguna en los comportamientos empresarios. Por ejemplo, es frecuente encontrar situaciones en las cuales los objetivos para las empresas públicas deben ser definidos por los ministerios sectoriales. Pero el planeamiento en el sector puede ser sumamente débil y los objetivos que establece para las empresas claramente irreales o no-operacionales. Más aún, el ministerio sectorial puede tener poca o ninguna influencia en el establecimiento de incentivos/castigos (determinados a un nivel más alto y en base a criterios diferentes) y lo mismo puede suceder en relación a la asignación de recursos escasos (controlados por el Ministerio de Finanzas o el banco central). En tal situación, es enteramente posible que los objetivos fijados por el ministerio sectorial no sean siquiera considerados a nivel de las empresas y que ni aun los evaluadores utilicen el cumplimiento de los objetivos como criterio de evaluación (utilizando, en cambio, criterios alternativos disponibles, como la comparación con períodos anteriores o con empresas similares). En la mayor parte de los casos, los actores con influencia real son relativamente pocos y pueden incluir personas o instituciones no apuntadas en el esquema anterior (como los sindicatos, líderes de partidos políticos o las fuerzas armadas). La moraleja del comentario es que el diseño de los sistemas de control debe basarse en la distribución real de poder. Esto, por supuesto, no excluye el diseñar e implementar estrategias para modificar la distribución de poder existente, si se la considera como poco adecuada.

El segundo comentario también se relaciona directamente con el diseño de sistemas de evaluación del desempeño. Pareciera existir una tendencia a diseñar los sistemas de control sobre la base de las actividades y necesidades de quienes determinan objetivos, establecen regulaciones, etc. Esta sería la secuencia lógica de un sistema ideal. Sin embargo, es probable que en sistemas "imperfectos" sea más productivo enfatizar las relaciones entre evaluadores y usuarios. El hecho real es que el elemento importante no es la información producida por los evaluadores —no importa cuán buena sea—, sino la forma en que es utilizada. En una situación en la que los más

altos niveles de gobierno (presidente, ministros, secretarios de Estado, etc.) no prestan demasiada atención a los informes de evaluación del desempeño⁸ deberían existir esfuerzos para encontrar usuarios alternativos con posibilidades efectivas de influenciar el comportamiento de las empresas (como por ejemplo, los directorios de las empresas).⁹

III. Algunos problemas frecuentes de los sistemas de control en América Latina

La discusión de la sección anterior sugiere que el eficiente diseño de un sistema de control requiere un adecuado relevamiento del contexto burocrático en que debe operar. Sugiere, adicionalmente, que los evaluadores deben dedicar más tiempo a encontrar estrategias que conduzcan a una mayor utilización de la información que procesan —aun cuando ello implique apartarse de normas tradicionales en el diseño de sistemas de información y de métodos de evaluación. Es claro que tal análisis y las consecuentes decisiones sólo pueden ser adecuadamente realizadas en relación a casos nacionales específicos. Sin embargo, parecen existir algunos problemas comunes que afectan la operación de los sistemas de control en América Latina, y se intentará efectuar unos breves comentarios sobre cuatro importantes aspectos.

a. Enfoques sesgados de la eficiencia:

Con el pasar del tiempo, las esperanzas iniciales de que las empresas públicas se convirtieran en instrumentos clave para el logro de elevadas tasas de

8 Una situación relativamente frecuente en la región —políticos de alto nivel designados en las empresas directamente por los presidentes, personal militar al frente de las empresas que sólo responde a sus comandos— hace difícil el seguimiento de evaluaciones negativas del desempeño.

9 Ver Horacio Boneo, "The evaluation of economic performance of public enterprises: The case of Argentina"; documento presentado al United Nations Interregional Workshop on Performance Evaluation of Public Enterprises in Developing Countries, Ljubljana, Yugoslavia, 22-28. Noviembre, 1983.

crecimiento y bienestar, se han ido diluyendo, y hay una creciente preocupación por su desempeño, así como presiones en aumento para lograr una más eficiente operación del sector público. Ello se refleja en el reciente incremento del interés por la institucionalización de sistemas de evaluación del desempeño. Pero hay dos serios problemas a resolver.

El primero, es la confusión entre eficiencia y ganancias. Por supuesto, la diferencia entre los dos conceptos es clara para el entrenado personal de las instituciones a cargo de la evaluación. Pero no es ése el caso de los altos niveles políticos o del público en general. Consecuentemente, hay un fuerte sesgo contra las empresas que producen pérdidas, aun cuando, técnicamente, puedan exhibir un eficiente desempeño. Ese sesgo resulta en un incremento en la cantidad de restricciones y regulaciones a que están sujetas las empresas y la consecuente pérdida de autonomía hace aún más difícil mejorar el desempeño. Los signos de una ineficiente asignación de recursos no son deterioradas estaciones de ferrocarril, sino más bien los suntuosos edificios y las escasamente utilizadas computadoras de los grandes y rentables monopolios públicos.

Esto lleva a un segundo problema: la distinción entre eficiencia a nivel de empresa —que es responsabilidad de la gerencia— y eficiencia a nivel del conjunto del sistema —que es una responsabilidad compartida por numerosos organismos del gobierno—. El gobierno central tiene múltiples objetivos e intenta lograr algunos de ellos a través de la acción de las empresas públicas. Para así hacerlo, algunos de esos objetivos del gobierno central serán asignados a la empresa, bajo la forma de criterios de desempeño; algunos otros por vía del establecimiento de reglas y regulaciones (o, más genéricamente, estableciendo restricciones al comportamiento empresarial). Más aún, el gobierno central controla usualmente un conjunto importante de recursos esenciales (dinero, divisas extranjeras, etc.), distribuyéndolos entre las varias empresas. Es claro que la eficiencia global del sistema no dependerá solamente de la eventual optimización por parte de las empresas en relación a los criterios de desempeño asignados. Dependerá también —y seguramente en mayor grado— de la adecuación de las restric-

ciones establecidas y de la optimalidad de la distribución de los recursos gubernamentales entre las empresas. Los sistemas de control cubren en el mejor de los casos, el desempeño de las empresas, y raramente intenta evaluar al sistema global. En muchos casos, los problemas principales se encuentran en este sistema global, más que en la inadecuación del desempeño de las empresas.

b. Problemas vinculados a las acciones correctivas:

Como ya se ha insistido reiteradamente, la evaluación es enteramente inútil si no es seguida por acciones correctivas. Los sistemas latinoamericanos son particularmente débiles en este respecto. Puede comenzarse con la discusión de los sistemas de incentivos y castigos, un instrumento poderoso para influenciar el comportamiento de las empresas y sus gerentes, sea en las grandes empresas privadas, sea en los sistemas centralmente planificados. Los incentivos están casi enteramente ausentes en América Latina, y no hay, usualmente, premios por adecuados desempeños ni una carrera administrativa prestigiosa, como en el caso de India. El uso de castigos es similarmente limitado. Pareciera no haber graduación en los castigos y el principal disponible es la remoción de las gerencias, que sólo puede usarse con escasa frecuencia. Más aún, este tipo de castigos es normalmente controlado por los más altos niveles del gobierno y, cuando aplicados, rara vez lo es en relación a cuestiones de eficiencia.

Sería posible construir un sistema de incentivos basado en la importancia asignada a la autonomía, por las gerencias de las empresas. Es posible concebir "trade-offs" entre autonomía y desempeño. En última instancia, ésta parece ser la base del sistema francés de contratos de empresa. Sin embargo, en la mayor parte de los casos latinoamericanos, la autonomía efectiva parece estar más relacionada con la auto-financiación y con la influencia política de alta gerencia, y ser difícil sujeto de negociación.

Las mayores posibilidades de cambiar el comportamiento de las empresas públicas a partir de las señales de los sistemas de evaluación del desem-

peño, parecen estar concentradas en dos grupos: los gerentes y los responsables de la asignación de recursos en el gobierno. La razón de la inclusión del primer grupo es evidente. Respecto al segundo grupo, su importancia se deriva del hecho de que, en buena parte de los casos, mejoras en la eficiencia requieren flujos adicionales de recursos. Pero, infortunadamente, la mayor parte de los sistemas de evaluación no están adecuadamente enfocados hacia las necesidades de esos dos grupos.

c. Reglas formales versus restricciones informales:

Una característica particularmente frecuente de los sistemas latinoamericanos, es la predominancia de las restricciones informales sobre las reglas formales (aun cuando éstas últimas son particularmente numerosas). En términos generales, el uso de regulaciones formales afecta seriamente aspectos vitales de la autonomía empresarial y puede conducir a resultados subóptimos para el sistema en su conjunto. Las restricciones informales no solamente causan problemas similares, sino que adicionalmente, hacen mucho más difícil la tarea de evaluación. No es una tarea fácil el trazar el impacto de una regulación (por ejemplo, límites en los salarios gerenciales), sobre el desempeño empresarial. La situación es mucho más complicada cuando se debe evaluar el impacto de directivas informales (por ejemplo instrucciones no escritas sobre el despido de obreros). No es fácil imaginar sistemas de información y evaluación que manejen adecuadamente este tipo de situaciones. Pero, por otra parte, si ello no se logra, la evaluación estará claramente sesgada y no será tomada demasiado en cuenta por potenciales usuarios.

d. Limitaciones vinculadas a las instituciones de evaluación y control:

Si nos limitamos a observar lo que las instituciones de evaluación y control dicen ser sus intenciones, todo parece ir por el camino adecuado. Uniformemente expresan su preocupación por la eficiencia y por la evaluación del desempeño. Pero hay normalmente una gran diferencia entre intenciones y realidad. Esto no debería sorprender demasiado, en la medida en que

han evolucionado de anteriores instituciones con fuerte énfasis en el control del acatamiento de reglas y regulaciones. Gran parte del actual personal son los contadores y abogados que trabajaban en el anterior período y a los cuales puede resultarles difícil desprenderse de viejos hábitos. Pero las nuevas tareas requieren un diferente tipo de personal, con la clase de sensibilidad política y económica que es esencial en el nuevo tipo de evaluación. También será necesaria considerable capacidad empresaria, en cuanto, en muchos casos, será necesario evaluar decisiones gerenciales, más que sus resultados. Puede suponerse el caso de un gerente que debe optar entre dos alternativas de acción, en las condiciones que se describen en breve.

			Probabilidad de ocurrencia	Valor del resultado
Opción A	Resultado	1	0.2	8
	"	2	0.7	6
	"	3	0.1	4
Opción B	Resultado	1	0.2	20
	"	2	0.7	10
	"	3	0.1	0

Parece claro que la adecuada elección es la opción B. Pero supongamos que se produce el resultado 3, con el más bajo valor (o pay-off). Si el evaluador (o el sistema que está utilizando) juzga el desempeño exclusivamente sobre esa base, penalizará una buena decisión. La tensión entre la cómoda posición *ex-post-facto* del evaluador y la riesgosa situación *ex-ante-facto* en que debe tomarse la decisión, está siempre presente en los casos en que existe riesgo o incertidumbre y requiere un considerable grado de buen juicio por parte de los evaluadores.

El argumento central es que las instituciones de control y evaluación requieren urgentemente un tipo de sangre nueva y conocimientos que no

pueden ser reemplazados por esquemas contables o de información, por más elaborados que sean. En realidad, puede ser preferible un buen juicio profesional basado en unos pocos indicadores clave, que el producto de un perfeccionado sistema de información, manejado por operadores rutinarios, aun cuando estén perfectamente entrenados en la mecánica operativa del sistema.

IV. POSIBILIDADES PARA FUTURAS ACCIONES E INVESTIGACIONES

Aun cuando a lo largo del documento se han efectuado algunas sugerencias para la mejora del funcionamiento de los sistemas de control, puede valer la pena sintetizar nuevamente algunos de los principales problemas y algunos breves comentarios sobre posibles líneas de solución.

La primera cuestión a resolver, es el cómo lograr una más eficiente transformación de la información recogida en el proceso de evaluación, en acciones correctivas. Aun en los casos en los cuales la calidad de la información procesada es adecuada (y esto no es frecuentemente el caso), los informes de evaluación del desempeño tienden a terminar en oscuros archivos, sin ejercer mayor influencia en el desempeño de sistemas de empresas públicas.

La primera etapa sería, seguramente, efectuar un diagnóstico de la situación de uso actual de esos informes y, si se le encuentra inadecuada, la identificación de usuarios potenciales y el diseño de estrategias destinadas a que los informes sean más útiles. Así, por ejemplo, si los usuarios potenciales más prometedores son los altos niveles políticos, una estrategia posible es hacer que los informes de evaluación sean políticamente más importantes para ellos. Probablemente la mejor forma de lograrlo es a través de un acceso más abierto a los informes de evaluación, por parte del público y, en particular, por parte de la prensa especializada. Ello no es, por supuesto, fácil, y puede causar considerables inconvenientes políticos en el corto plazo. Pero seguramente los beneficiarios de largo plazo compensa-

rán sobradamente esos problemas. Probablemente la mejor forma de comenzar este tipo de política de apertura informativa es la de producir y distribuir un cuidadoso análisis de la situación presente de las empresas, en modo de tener un punto de partida definido. Esos análisis deberán detectar con cuidado aquellas decisiones del pasado que afectan el desempeño de hoy. De otra forma, las gerencias serían fácil blanco de ataques, aun cuando su desempeño, dentro de los márgenes de libertad disponible, sea adecuado.

Un segundo grupo de usuarios potenciales, son los responsables de la asignación de recursos, particularmente en los casos en los que hay evidencias de inadecuación en la distribución de los recursos disponibles entre empresas. El problema usual es que quienes asignan recursos tienden a dedicar más tiempo y a aplicar más presión en el caso de las empresas que requieren fondos del tesoro y poco o nada a las empresas que se autofinancian. Como consecuencia, las empresas "ricas" emprenden proyectos de baja relación beneficio/costo, mientras que las "pobres" no pueden poner en operación proyectos muy productivos que podrían mejorar su desempeño y disminuir futuros requerimientos de fondos. Los informes de evaluación, en estos casos, deberían compensar ese sesgo, detectando casos de asignación inadecuada por parte de empresas autofinanciadas y sugiriendo mecanismos para efectuar transferencias de fondos dentro del sector de empresas públicas.

Con frecuencia, el grupo más prometedor de usuarios potenciales se encuentra en el interior de las empresas. Hay casos en los cuales los directores de las empresas son integrados por personas externas a las mismas, en vez de promover funcionarios que ya desempeñan cargos en las empresas. En estos casos, si los sistemas internos de información y control son débiles y poco confiables, la posición de los directorios es precaria, aun cuando se trate de personas experimentadas de tareas empresarias. Aquí, la clase de información provista por los evaluadores externos, será particularmente útil para los directorios. La estrategia a seguirse debe apoyar las necesidades de los nuevos directorios, particularmente en relación al desa-

rrrollo de adecuados sistemas internos de información y control. Similarmente, las instituciones de evaluación externa deberían enfatizar la clase de información que puede ayudar a los directorios a analizar las propuestas y decisiones que les elevan los cuadros permanentes de las empresas.

El segundo problema importante en relación a la mejora de los sistemas de control, es el lograr una perspectiva más global. No es suficiente evaluar el desempeño de las empresas, no importa cuán adecuadamente sea efectuada. Es también necesario evaluar el funcionamiento del conjunto del sistema. Los evaluadores no deben limitar sus críticas a los pobres desempeños a nivel de empresas. Deben ser igualmente duros con las instituciones del gobierno central, que asignan objetivos irrealizables, que sujetan a las empresas a regulaciones burocráticas e innecesarias, o son incapaces de distribuir los recursos disponibles adecuadamente. Esto, dicho sea de paso, debiera ganar respeto por parte de los gerentes, un elemento esencial en el desarrollo de un eficiente sistema de control.

En relación a futuras investigaciones, dudo que la presente tendencia a parcelar el problema sea en términos de componentes o de niveles; es particularmente útil para ampliar nuestros conocimientos sobre el tema, excepto a nivel descriptivo. Es necesario comprender el funcionamiento del sistema en su conjunto, y ello implica más investigación sobre las relaciones entre sus diferentes partes —incluyendo por supuesto los procesos de definición de objetivos y metas, el establecimiento de reglas y la asignación de recursos—. Solamente cuando tengamos una razonable comprensión del conjunto, se podrán parcelar aspectos específicos para análisis más detallados, en la medida en que así será posible insertarlos en un contexto más adecuadamente comprendido.

Es posible también que sean necesarios aportes desde otras disciplinas. Aun cuando hay mucho que hacer en relación a sistemas de información y al desarrollo de criterios de desempeño, los puntos de vista de economistas profesionales, especialistas en teoría moderna de la organización y científicos políticos, pueden proveer el tipo de conocimiento necesario

para proponer soluciones viables, y no sólo elegantes modelos de información o contables. Como alguna vez señaló Lord Keynes, no hay nada más desastroso que una política racional en un mundo irracional.

COMENTARIOS A LA MESA REDONDA SOBRE EL CONTROL EN LA EMPRESA PUBLICA

Andrés Caso

COMO ha dicho el profesor Austin, todos los administradores y los estudiosos de las ciencias administrativas están de acuerdo en que la empresa pública debe tener un control; por eso como él muy bien lo señaló, la autonomía es una quimera. El problema es definir cuáles controles deben adoptarse, qué tipo y qué tan intensos. Es ahí donde creo que todavía no se ha encontrado la solución más adecuada. En mi opinión, si se permite a los administradores tener como objetivo la libertad con orden, podrán lograrse resultados importantes.

Estamos conscientes de que la empresa pública es un instrumento de política y no solamente de política económica; por ello debe estar sujeta a los controles y a las políticas que marca el gobierno central, a un programa estricto y a un presupuesto. Si está sujeta a estas políticas, a programas y a presupuestos, el desempeño de la empresa pública podrá ser eficiente como instrumento de desarrollo económico y social. Ahora bien, este control político, este control de programas y presupuestos debe permitir a la empresa pública su adecuado desempeño.

En el marco actual de los sistemas de control se está poniendo énfasis en el control institucional a través de los órganos de gobierno de la empresa pública, ya se trate de consejos de administración o de juntas de gobierno. Si en un esfuerzo conjunto de los órganos de dirección se logra el control de las políticas, de los programas y de los presupuestos; si logramos que desde dentro, la empresa pública a través de su organismo de dirección tenga flexibilidad de manejo y al mismo tiempo responda a programas específicos, creo que habremos realizado un avance importante. Por su-

puesto, sin desatender el control de resultados (financieros, de auditoría y otros).

Si el administrador de la empresa pública tiene políticas señaladas, programas aprobados, presupuestos a los que debe sujetarse; si el órgano superior de dirección de la empresa recibe la información y le permite continuar avanzando en sus programas y, al mismo tiempo, si tiene una supervisión externa, una auditoría rigurosa que le permita ver sus resultados, creo que queda resuelto el gran problema de que la empresa pública se maneje, como en ocasiones ha ocurrido, con excesiva autonomía.

El profesor Boneo se refería, con mucha razón, a algo que debe analizarse con cuidado en el marco de los controles centrales; es decir, el problema de los funcionarios del nivel inferior —cada uno en su pequeño ámbito— que toman, desde fuera de la administración, decisiones importantes para la empresa, ya sea técnicas, de presupuesto, de programas, de adquisiciones, de niveles salariales, de precios, de tarifas, de importaciones, de créditos, etc.

¿Cómo puede manejarse un administrador público que tiene una política y un programa marcados, además de un presupuesto aprobado ante los que hemos llamado “genios de quinta”, que tienen autoridad para detener un programa y que manejan los problemas en estancos, por separado unos de otros, sin ninguna responsabilidad pública o política, que sí tiene el administrador de la empresa? Como bien se ha mencionado, se culpa al director de la empresa que no cumple y tiene una responsabilidad pública y no así al funcionario menor que se pierde en ese gran monstruo de mil cabezas: no se sabe quién es, pero tiene la facultad para detener un programa. Si se tratara de un funcionario de alto nivel existiría también la posibilidad de convencerlo; pero se trata de un pequeño empleado que se repite y se repite y se empequeñece aún más y decide sin responsabilidad obstaculizando en gran medida la eficiencia de la empresa pública. Es satisfactorio que este problema se haya planteado con la claridad que se ha hecho, porque sin duda deberá hacerse frente.

Hemos abordado también un tema que generalmente se olvida que existe. Se trata del control del servicio que da la empresa pública a los beneficiarios de ese servicio. Ese control es el más importante, el más difícil de realizar y al que debemos dar toda la atención. Nuestra experiencia en Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), con treinta y cinco millones de viajeros al año, y más de setenta millones de visitantes nos lleva a imaginar que cien millones de usuarios nos supervisan, nos controlan, nos exigen.

Olvidamos a los administradores de las empresas y a los administradores centrales, olvidamos que todos trabajamos para los usuarios de los servicios que se prestan y que un control determinado de cierto tipo pudiera ser financieramente muy adecuado o técnicamente aceptable pero traería consecuencias graves para quienes son verdaderamente los beneficiarios. No debemos entonces, desconocer que a quienes se debe atender en primer lugar es a nuestros usuarios, a nuestros clientes, verdaderos controladores de la gestión de la empresa pública. A ellos tenemos que dar, de alguna manera, formas para manifestar su inconformidad o su crítica, como en cierta medida lo está haciendo la Secretaría de la Contraloría al abrir puertas que son importantes para manifestar tales inconformidades.

En mi opinión, la empresa pública constituye en este siglo la mayor aportación en políticas y técnicas a la administración. Sin embargo, desde su nacimiento ha tenido dos adversarios que se distinguen muy claramente: el empresario privado que al creer que el gobierno interviene en su esfera de actividades se opone a su participación y al desempeño mediante partidos, asociaciones y mil formas que limitan el alcance de la empresa pública, y el grupo tradicional de administradores centrales, quienes piensan que al aumentar el desempeño de la empresa pública ellos pierden fuerza y capacidad de decisión.

En México, estos dos grupos han intentado tradicionalmente frenar el desarrollo de la empresa pública; el grupo de administradores centrales, ultraconservadores, que quisieran que las empresas públicas fueran oficinas postales sin capacidad de gestión, sin presupuesto, sin libertad de

acción, y el empresario privado que siente invadido su campo o restada su actividad; estos dos grupos, grandes o pequeños, en ocasiones fuertes, a veces débiles, han sido siempre los grandes adversarios de la empresa pública. Es explicable: la empresa pública es en buena parte la conjunción de las libertades de la empresa privada y de los objetivos políticos y económicos del gobierno.

En conclusión, podemos afirmar que si la empresa pública logra tener un equilibrio entre el libre desempeño, la responsabilidad y un orden flexible que siga políticas y programas gubernamentales, tendrá asegurada su participación en el desarrollo económico y social de los países. Particularmente, en el caso de México, y esto ha sido definido en el más alto nivel del gobierno del presidente De la Madrid, seguirá siendo un factor importante del desarrollo en un sistema económico y político en donde coinciden la empresa privada y la empresa pública. El equilibrio de libertad con orden, como se está tratando de lograr, será lo que permita a la empresa pública subsistir como instrumento por excelencia de la rectoría del Estado en materia económica y como promotor del desarrollo. Esto último es uno de los objetivos fundamentales perseguidos por los gobiernos democráticos.