

CONTROL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR ENERGÍA

Gonzalo MOCTEZUMA BARRAGÁN

SUMARIO: I. Introducción. II. Ubicación de las empresas públicas en el marco normativo que regula al sector paraestatal en México. III. Análisis del marco normativo regulatorio de las empresas públicas. IV. Propuestas en relación al marco normativo que rige el funcionamiento de las empresas públicas y a los criterios que orientan el control y la evaluación de su desempeño.

I. INTRODUCCIÓN

Nos reúne en este seminario el propósito relevante y el interés común de analizar el marco normativo interno y externo que regula la actividad del sector energético en nuestro país, para que a través del intercambio de información, conocimientos, experiencias y propuestas, todos enriquezcamos nuestra capacidad profesional e incrementemos nuestros niveles de eficiencia y rendimiento como servidores públicos.

Me ha sido asignado como tema de participación en este encuentro, el relativo al marco jurídico de control y evaluación del desempeño de las empresas de nuestro sector.

He aceptado gustosamente la invitación que me fue extendida para dialogar con todos ustedes, porque ésta representa para mí una invaluable ocasión de compartir con colegas y funcionarios públicos del más alto nivel, las experiencias acumuladas a lo largo de casi 18 meses en el desempeño de la función que actualmente tengo encomendada, la cual me ha brindado entre otras oportunidades profesionales, la de poder analizar en la letra y en la praxis simultáneamente, la complejidad, la amplitud, la funcionalidad y los alcances reales del conjunto de ordenamientos y disposiciones jurídicas en general que norman la estructura, la organización, el funcionamiento, la operación, el control de gestión y la evaluación del desempeño de las empresas públicas.

Es esta experiencia, altamente formativa en lo personal, la que pretendo comunicarles por medio de estas reflexiones y del diálogo que seguramente se desprenderá de ellas.

No es mi propósito, en el escaso tiempo de que se dispone, abordar y agotar un tema que de hecho en varias de sus facetas está en proceso de investigación, en otras de experimentación y en algunas más es ampliamente conocido. Tampoco busco la oportunidad de utilizar un foro para cultivar la teoría, ni para reiterar nuevamente, en forma mecánica, cuál es el contenido de las normas que todos conocemos porque atañen al desempeño de nuestras funciones.

Mis reflexiones se basarán en un método científico inductivo, partiendo de mis experiencias directas surgidas del cumplimiento cotidiano de mis actuales responsabilidades, las cuales me han obligado a enfrentar problemas cotidianos, buscando soluciones precisas y ajustadas a las normas vigentes, lo que ha propiciado de manera natural la evaluación y el análisis cuidadoso, sereno y crítico de las normas que rigen el funcionamiento de las empresas públicas.

Sin embargo, después de esas experiencias diarias y de ese ejercicio analítico concomitante he llegado a una serie de conclusiones que no serán, desde luego, las únicas posibles ni las últimas a las que puede arribarse con relación al tema, pero que me parecen suficientemente sólidas para presentarlas a un auditorio de esta calidad y que se pueden resumir en esta idea general: para lograr que las empresas públicas mexicanas alcancen niveles cada vez mayores de eficacia, eficiencia y rentabilidad, con apego permanente al marco jurídico que regula su funcionamiento, es indispensable la revisión, actualización y reelaboración de muchos de los elementos normativos que lo integran.

Esta premisa, que justificaremos ampliamente a lo largo de nuestra exposición, será el *leitmotiv* de nuestras reflexiones.

Dividiremos nuestra intervención en tres grandes apartados, a saber:

- Ubicación de las empresas públicas en el marco normativo que regula el sector paraestatal en México, en función de su naturaleza jurídica.
- Análisis y evaluación de ese marco normativo con énfasis en temas concretos como el régimen presupuestal y fiscal, la organización, la operación, el control de gestión y la evaluación del desempeño de la empresa pública.

- Propuestas, planteamientos, reflexiones y conclusiones relativos a la funcionalidad del marco normativo que regula a la empresa pública, examinándolo críticamente con base en una postura específica: su capacidad o aptitud real para lograr que las empresas públicas mexicanas sean altamente productivas.

Toda vez que nuestro tema es el de control y la evaluación del desempeño de las Empresas del sector energía, tomaremos este aspecto del problema como eje conductor de nuestras reflexiones.

Es común, todavía, concebir y ejercer la función de control en una empresa pública con el sentido estático-formal que confiere prioridad a la vigilancia, supervisión, revisión y evaluación de apego a la normatividad y de la observancia de los procedimientos que regulan y orientan las actividades de la empresa.

Desde nuestro punto de vista, las funciones tradicionales de control y supervisión de un ente público, que abarcan todas las etapas del proceso de producción de bienes y de prestación de servicios, no sólo deben completarse, sino más bien redimensionarse con base en un sistema de control interno y externo sustentado en un criterio que evalúe cada una de las etapas en relación directa con los resultados finales de la empresa. Así, la observancia puntual de normas y procedimientos, en cuanto a la regulación de las actividades de la empresa, y el cumplimiento de planes, programas y metas, por lo que respecta al logro de fines y objetivos, integrarán un conjunto coherente constitutivo del universo que habrá de controlarse y evaluarse. Esto es, en suma, lo que a nuestro juicio debe entenderse por control y evaluación del desempeño de la Empresa pública.

Ahora bien, si el control y la evaluación del desempeño habrá de basarse en los resultados del ente público, es necesario discernir cuáles son los fines u objetivos que caracterizan a cada entidad o dependencia pública, o a cada grupo de ellas, lo cual desde luego, implica la necesidad de tipificar dentro del marco normativo vigente a la que denominaremos Empresa pública productiva.

II. UBICACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL MARCO NORMATIVO QUE REGULA AL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO

Damos por conocidas las bases de la organización jurídica de la administración pública federal, es decir, la división de ésta en los sectores

centralizado y paraestatal, y la integración de este último en las siguientes entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y los fideicomisos públicos.

Fijaremos nuestra atención en los organismos descentralizados, correspondientes genéricamente a la figura jurídica de descentralización por servicio. En esta área del sector paraestatal se localizan las empresas del Estado, dotadas de personalidad jurídica propia y de un patrimonio integrado por capital estatal.

¿Qué entendemos por empresa pública y cuál es su naturaleza jurídica?

Como es de sobra conocido, el esquema jurídico-administrativo de descentralización por servicio es un género que admite muchas especies.

El Estado ejerce una doble actividad que tradicionalmente se ha expresado mediante la dicotomía funcional de gobierno y administración. Los clásicos del derecho público distinguen con claridad entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

En el ámbito del derecho público, corresponde al derecho administrativo como una de sus ramas fundamentales, la regulación de las actividades de administración de las cosas que realiza el Estado.

Dentro de este campo específico corresponde a los gobiernos fijar la organización estructural y práctica más adecuada para la eficiente, uniforme y constante prestación de servicios, o la explotación de recursos naturales productiva y redituable. En muchos casos, por la especificidad técnica que algunas de estas actividades requieren, resulta indispensable la creación de entes u organismos que, separándose funcional y operativamente del gobierno, tomen a su cargo en forma autónoma ciertas áreas de la administración pública, sin dejar de pertenecer o formar parte de la estructura gubernativa estatal.

Estos entes jurídicos son denominados en nuestro derecho público “entidades” y concretamente organismos descentralizados.

Se trata como sabemos de organismos investidos de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa para el cumplimiento de sus fines. Son además públicos en tanto cumplen con responsabilidades que compete atender al Estado y son dotados por él de recursos económicos provenientes del haber nacional, mismos que deberán ser destinados a la concreción de los objetivos para los que fueron establecidos, los cuales son por definición de interés público.

Este aspecto relativo a los fines u objetivos que tiene encomendados una entidad paraestatal en general y concretamente un organismo descentralizado, reviste especial importancia para comprender lo que es una empresa estatal.

En reciente publicación sostenemos al respecto lo siguiente:

A pesar de que todas las entidades que componen el sector paraestatal de la Administración Pública, en términos generales, corresponden al mismo esquema normativo de la descentralización por servicio, entre ellas hay grandes diferencias.

Además de las variaciones cuantitativas relacionadas con su estructura, funcionamiento, operatividad, etcétera, existen diversidades cualitativas, que se reflejan en su eficacia y en el cumplimiento de los fines u objetivos que persiguen.

Son estas distancias cualitativas las que motivan nuestras reflexiones, una de las cuales es distinguir con nitidez aquellas entidades paraestatales enfocadas a la productividad en la explotación de recursos naturales, de aquellas otras creadas para la prestación de servicios o bien dedicadas a la asistencia social.¹

Señalamos líneas arriba que, a nuestro entender, el control y la evaluación del desempeño debe enfocarse hacia los resultados de la empresa. Pues bien, la medición de resultados, es decir, el juicio sobre un organismo descentralizado cuyo objetivo es la productividad derivada de la explotación de recursos naturales propiedad de la Nación, o en general la atención de las áreas económicas constitucional y legalmente consideradas de dominio exclusivo del Estado, parte de bases y se sustenta en criterios totalmente distintos a los que soportan la evaluación de organismos dedicados a la asistencia social, por ejemplo.

Con toda certeza podemos señalar que no hay diferencia alguna entre la gran variedad de organismos descentralizados desde el punto de vista de su naturaleza jurídica. Sabemos que, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 45) tienen ese carácter todas las entidades a las que una ley o un decreto les confiere tal *status* jurídico.

1 *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Porrúa, 1996, pp. 149-150.

En este sentido, una empresa pública es jurídicamente un organismo descentralizado, con lo cual encontramos sin mayor dificultad el género próximo del concepto que buscamos.²

Ahora bien, ¿por qué, para tomar un caso cabalmente ilustrativo, a un organismo descentralizado como Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, que tienen la misma naturaleza jurídica, los denominamos “empresas públicas”?

Porque estamos en presencia de entes económicos que operan conforme a la lógica de cualquier empresa que planea, programa, presupuesta, produce, vende, compra, tiene ingresos, incurre en egresos, paga impuestos, tiene costos, genera utilidades y al final de un ciclo económico, productivo y fiscal, alcanza determinados niveles de rentabilidad.

Esta empresa, ¿a qué se dedica, cabría preguntarse?

En virtud de que se trata de un organismo público descentralizado, sólo puede abarcar tres tipos de actividades:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias que establece el artículo 28 constitucional;
- La prestación de un servicio público y social; y
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La industria petrolera estatal, como es evidente, cae dentro del primer supuesto.

Ahora bien, este organismo descentralizado que es por su actividad, fines y objetivos una Empresa, tiene además carácter público, ¿por qué?

Porque los recursos naturales que explota son propiedad de la Nación, porque sólo el Estado puede ejercer funciones relacionadas con la exploración y explotación de petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica, y porque estas actividades las realiza una industria de capital estatal.

Entonces, sin duda, estamos en presencia de un organismo descentralizado, en la especie empresa pública por el objetivo de los fines que persigue y por la naturaleza de los fondos que maneja, así como por el área económica que representa el ámbito de sus actividades.

De esta forma encontramos junto al género próximo, la diferencia específica. Todo lo anterior, por supuesto, es aplicable a cualquier otra enti-

2 No debe confundirse el concepto empresa pública-organismo descentralizado, con el de empresa de participación estatal mayoritaria que como se sabe es otro tipo de entidad paraestatal.

dad pública del sector paraestatal que reúna estas características jurídicas y económicas.

En este sentido, compartimos el criterio jurídico del artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el cual disitngue entre:

- entidades de servicio institucional que son aquellas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y
- empresas públicas, las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetan a criterios de rentabilidad financiera.

En efecto, compárense las actividades que desarrolla el IMSS o el ISSTE con las de Petróleos Mexicanos y se advertirá que, existiendo en los tres casos un organismo público descentralizado, en los dos primeros la eficiencia de sus funciones se medirá en términos totalmente distintos a los que se emplean para mediar y evaluar el desempeño de PEMEX.

No hay otra razón, al efecto, que los fines u objetivos para los que un tipo de organismos descentralizado y el otro han sido creados. Sin embargo, a pesar de esta ostensible diferencia, el hecho real es que en los tres casos se aplica, debe observarse y debe verificarse la observancia de una serie de normas y disposiciones en general, cuyo contenido influye de manera directa en el funcionamiento, en la operación y en el eventual nivel de eficiencia de todos estos organismos descentralizados.

No omitimos referir que el tomar como ejemplos compartivos al ISSTE y al IMSS no es casual, sino corresponde a la circunstancia de sobra conocida, de que estos organismos poseen una legislación propia, en relación a la cual la Ley Federal de Entidades Paraestatales rige de manera supletoria, caso que, en cambio, no es el de PEMEX. Sin embargo, unos y otros organismos se sujetan en común a muchos otros cuerpos normativos y disposiciones jurídicas que norman su funcionamiento en varios de sus aspectos e influyen por ende en sus resultados. Sobre esto volveremos más adelante.

Así pues, queda claro a nuestro juicio la naturaleza jurídica y la especificidad económica de los fines que persiguen las entidades a las que denominamos empresas públicas.

Ahora bien, uno de los planteamientos centrales de nuestro tema es el relativo a la compatibilidad de una actividad económica tendiente a lograr un alto nivel de productividad, con el carácter público de la entidad que lo realiza.

En lo personal no compartimos en absoluto la idea de que toda empresa pública por definición está destinada a operar con resultados financieros deficitarios y en el mejor de los casos, con niveles de productividad reducidos, como si lo público fuese por definición sinónimo de incapacidad e ineficiencia económica y de corrupción administrativa. Tampoco coincidimos, por consiguiente, con la idea concomitante de que sólo la actividad económica en manos de los particulares puede generar renta económica y optimizar el uso y aprovechamiento de los recursos, en un ámbito de pulcritud, transparencia y legalidad en el manejo y en la conducción de las funciones empresariales.

Esta visión maniquea e ideologizada de los sistemas económicos y de su desarrollo es tan antigua como numerosas son las ocasiones en que empíricamente ha sido desmentida. Su anticientificidad es suficientemente evidente para merecer mayores comentarios en un nivel discursivo en el que no tienen cabida los prejuicios, ni las dicotomías simplificadas.

El hecho real es que cualquier empresa de capital público, privado o mixto puede ser tan eficiente y exitosa como un sinnúmero de circunstancias administrativas, económicas, políticas, sociales, técnicas, humanas, legales y de mercado interno y externo, entre otros y en su conjunto, se lo permitan.

Esto último reviste particular importancia en el marco de nuestras reflexiones. La Empresa pública, como empresa que es, independientemente de su naturaleza jurídica está sujeta a leyes económicas y a condiciones de mercado de las cuales depende en gran medida su nivel de rendimiento financiero.

Si observamos casos específicos de envergadura empresarial y peso económico para una nación como el de la industria petrolera mexicana, lo anteriormente expuesto adquiere un significado muy especial.

Petróleos Mexicanos por su calidad pública está sujeta a una serie de requisitos formales de operación y a una serie de normas que regulan su funcionamiento, en muchos sentidos incompatibles con su naturaleza y

dimensiones como ente económico. Sin embargo, en virtud de esta naturaleza, es decir en tanto empresa, actúa en ámbitos económicos complejos, regidos por prácticas mercantiles y sometido a condiciones de competencia de mercado, a los que no puede eludir bajo el argumento de ser una entidad pública y con el propósito de crear su propio entorno comercial y de negocios.

La empresa en la que tengo el privilegio de colaborar, y que orgulloosamente es de México y del pueblo de México, es desde luego muy eficiente y productiva, pero puede serlo mucho más, si somos capaces de encontrar fórmulas y diseñar sistemas legales, económicos, administrativos, productivos y de control que armónica y coherentemente contribuyan a incrementar sus niveles de rentabilidad financiera.

En este esfuerzo estamos empeñados y hemos dedicado dentro de nuestro ámbito de responsabilidades, investigaciones, estudios y reflexiones en torno a la renovación del marco normativo que regula su funcionamiento y a la redefinición de los criterios de control y evaluación de su desempeño.

Estamos persuadidos de que hacer compatible lo público con lo empresarial, la observancia puntual de normas de funcionamiento con altos niveles productivos, es absolutamente posible. Lograrlo es sin duda, un reto a la inteligencia y a la capacidad creativa de los funcionarios públicos que ocupan cargos de alta responsabilidad en el sector energético de nuestro país. En lo que resta de mi intervención compartiré con ustedes algunas ideas al respecto, extendiéndoles desde este momento una cordial invitación para que hagamos de este esfuerzo un ejercicio permanente que sin duda, basado en la experiencia y aptitud profesional de todos ustedes, arrojará resultados muy positivos y útiles para nuestros propósitos comunes.

III. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO REGULATORIO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En lo sucesivo nos referiremos a las empresas públicas, tomando como base ejemplificativa a Petróleos Mexicanos y agregando a la expresión el término “productivas” para enfatizar que nuestra evaluación sobre el marco normativo que los regula y las propuestas que haremos en torno a la necesidad de su modificación giran en torno al propósito fundamental de que las empresas públicas mexicanas eleven sus niveles de eficiencia,

productividad y rentabilidad financiera, sin que para tal efecto sea indispensable que cambien su naturaleza jurídica de organismos públicos descentralizados.

Desearíamos referirnos en su totalidad a los que a nuestro juicio configuran los grandes rubros de regulación normativa de la empresa pública, que son: organismos y funcionamiento, presupuesto y régimen fiscal, planeación operativa, adquisiciones y obra pública, relaciones laborales y control, supervisión y evaluación del desempeño.

Por razones de espacio habremos de limitar nuestras reflexiones a algunos de estos rubros solamente y a algunos casos concretos.

Por ejemplo, en materia de organización y funcionamiento es pertinente que consideremos aspectos como los siguientes:

En una empresa pública la composición del órgano de gobierno, la periodicidad de sus sesiones de trabajo y las facultades de que disponga son determinantes para sus resultados económicos y financieros.

Como se sabe, la integración de los consejos de las empresas públicas se rige por lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en su caso en la normatividad concreta de cada entidad.

La regla básica que se determina es la de la participación de dependencias globalizadoras, sectorizadoras y de control de la administración pública federal en su integración. Sin menoscabo de la importancia y justificación de estas áreas en la composición de un consejo de administración como el de PEMEX, y sin poner en duda la legitimidad de su intervención en las decisiones que este órgano de gobierno adopta, consideramos que en función de la naturaleza y características de la industria petrolera estatal sería altamente aconsejable, desde un enfoque de eficiencia administrativa y muy provechoso desde un punto de vista económico y financiero, dinamizar, flexibilizar y hacer menos formales los mecanismos de trabajo del órgano de gobierno, modificando la ley en lo que fuese necesario y aplicando las disposiciones vigentes con el propósito señalado.

En efecto, las normas en vigor dan la posibilidad de que este consejo, sin dejar de estar atento a tomar decisiones de gobierno de los intereses públicos y de la nación, cuente con el apoyo, la orientación y las sugerencias económicas, comerciales, financieras y empresariales de expertos que presten sus servicios en otros organismos públicos o que provengan de la iniciativa privada.

El reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales prevé esta posibilidad que permitiría la organización y el funcionamiento de un con-

sejo de administración más productivo que vigilante, más propositivo que revisor y al final, más apto para cumplir sus funciones cualitativamente hablando (impulso de la eficiencia y productividad de la empresa), que cuantitativamente (número de sesiones con la asistencia de tantos titulares, por tantos suplentes).

Los invitaría a que reflexionáramos, por ejemplo, en relación a un consejo de administración en cuya integración se incluyeran a expertos en las mencionadas áreas, de reconocido prestigio y cuyas orientaciones aunque no fueran *per se* vinculatorias, sí tuvieran que ser tomadas en cuenta en el momento de adoptar decisiones, sea para aprobarlas o rechazarlas fundamentadamente.

En esta misma materia sería deseable que, una vez establecidas las condiciones y los supuestos normativos, fuese posible que el consejo de administración de la empresa pública estuviera facultado para decidir en relación a las de su competencia, y en la propia sesión, delegar en los representantes de cada dependencia globalizadora o sectorial la instrumentación y ejecución de las decisiones aprobadas, asegurando así su eficacia y expedito cumplimiento, y corresponsabilizando a los miembros del consejo del respeto y la observancia de los acuerdos del órgano de gobierno.

En este sentido, aspectos básicos del funcionamiento y de la productividad de la empresa como los de planeación y presupuestación se podrían resolver en muchos sentidos con relativa facilidad.

Por ejemplo, legalmente podrían fijarse con claridad los casos y las condiciones en que la empresa pueda planificar y presupuestar sus operaciones por periodos mayores a los de un ejercicio fiscal.

Me detengo un momento para señalar que en PEMEX este es uno de los problemas más serios que se enfrentan operativamente hablando y que inciden de manera determinante en sus niveles de productividad. La planeación, programación y presupuestación de un número cualitativamente muy importante de sus operaciones no pueden hacerse con base en los esquemas vigentes en las leyes de planeación, presupuesto, contabilidad y gasto público, adquisiciones y obras públicas, etcétera.

Resulta inútil en todos sentidos pedir que la instalación, el remozamiento y la puesta en operación de una refinería, de un complejo petroquímico o de una plataforma de exploración se planeen, programen y presupuesten con base en un periodo que no sobrepase doce meses y es al final contraproducente, para todos los efectos, ejercer un control y una

supervisión mediante la solicitud de reportes sobre el cumplimiento periódico de las metas o inclusive, al final de un ejercicio, hacer observaciones producto de la etapa de revisión de la cuenta pública.

Pues bien, buena parte de todo esto podría evitarse si se contara con la legislación adecuada a la naturaleza y tipo de operación de las empresas públicas y con un órgano de gobierno, con una composición como la que sugerimos, dotado de facultades de decisión auténticamente colegiadas y de responsabilidad jurídica compartida.

En materia presupuestal, por ejemplo podrían (con apego a la nueva legislación) fijarse los criterios necesarios para que los casos específicos se resolvieran en forma oportuna y ágil y se facilitarían una serie de operaciones económica y financieramente provechosas para la empresa.

De estas operaciones destacan por su frecuencia y en muchas ocasiones por su monto económico, las relativas a adquisiciones de bienes, a la prestación de servicios y a la continuación de obra pública.

Las leyes vigentes, como se sabe, establecen una normatividad en relación a estas operaciones muy minuciosa, compleja y a la vez dirigida a todo el sector público.

Es a nuestro juicio urgente que, sin traicionar el espíritu y la razón jurídica del mandato constitucional en la materia, se concrete la aprobación de una legislación específica, en la que se contemple la particularidad de este rubro, tratándose de empresas públicas.

Nos parece que los objetivos de honestidad, transparencia, legalidad y eficiencia en el manejo del destino de los recursos públicos en la adquisición y enajenación de bienes, prestación de servicios y contratación de obra pública, pueden mantenerse y lograrse con una normatividad compatible con los criterios de oportunidad y ventajas comerciales, eficiencia administrativa y rentabilidad financiera que orientan toda actividad empresarial pública o privada.

Hoy, en cambio, debemos observar en nuestra operación y supervisar interna y externamente al ejercer funciones de control, el cumplimiento de una normatividad que no se ajusta a los mecanismos económicos, productivos y de mercado de una empresa pública como PEMEX. El resultado es, en todos sentidos, negativo. Por una parte, se pierde en eficiencia y productividad, por la otra se pierde también el empleo de recursos humanos y materiales, sin olvidar el tiempo dedicado al efecto, en actividades de control, de verificación del cumplimiento de observaciones y de discu-

sión sobre el respeto a las normas, entre servidores e instancias, dependencias y entidades, con escasos saldos positivos.

Otro tanto cabe señalar por lo que respecta a la disposición de activos fijos que ya no tienen utilidad para la empresa, o la aprobación de donativos y pagos extraordinarios, a la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad, o a la aprobación de estados financieros dictaminados.

En un estudio realizado hace aproximadamente un año, sosteníamos algo que desde nuestro punto de vista sigue siendo un buen ejemplo de cómo las circunstancias expuestas pueden llevarnos a extremos verdaderamente sorprendentes.

Lo que de conformidad con la ley y con la normatividad derivada de ella son bienes todavía en condiciones de ser usados, para PEMEX su empleo no es rentable. Los procedimientos de valuación, peritaje y desincorporación final se complican hasta el detalle cuando se determina que ciertos volúmenes de tubería pueden aún ser empleados, siendo que para los propósitos y requerimientos técnicos de PEMEX son absolutamente inutilizables.³

No omitimos recordar al auditorio que corresponde a los consejos de administración de las entidades, o a sus equivalentes resolver sobre estas cuestiones y que sus decisiones son controladas normativamente por la SECODAM, para efectos de responsabilidad oficial, administrativa y eventualmente penal.

Tampoco dejamos de señalar que en el Consejo de la Industria Petrolera Estatal hay cinco consejos de administración, uno corporativo y cuatro de organismos operativos subsidiarios, también con personalidad jurídica y patrimonio propio, en tanto organismos descentralizados y que, en cuanto a la oportunidad y fluidez de sus decisiones, el primero sesiona sólo cada tres meses y los demás una vez mensualmente.

Podríamos abundar en lo expuesto hasta aquí para justificar todavía mejor nuestras propuestas y reflexiones finales. Sin embargo, en función del espacio de que disponemos, preferimos pasar de inmediato al análisis de los aspectos propositivos de nuestra intervención.

3 Cfr. *La empresa pública, bases para un nuevo marco regulatorio*, México, Porrúa, 1996, pp. 17-18.

IV. PROPUESTAS EN RELACIÓN AL MARCO NORMATIVO QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y A LOS CRITERIOS QUE ORIENTAN EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DE SU DESEMPEÑO

Las siguientes consideraciones son necesarias para entender cabalmente el sentido de nuestras propuestas en relación al marco normativo que regula a las empresas públicas.

Desde los años setenta y hasta la fecha muchas naciones del mundo están inmersas en una estrategia de racionalización de la participación del Estado en la economía.

La modificación de los procesos económicos a nivel mundial, de sobra conocida, que entre otros elementos se caracteriza actualmente por la regionalización y globalización de los mercados, planteó, entre otras disyuntivas, la del aumento en la intervención del Estado en la economía o su disminución, la de mayor regulación o desregulación abierta y la de modernización del aparato público productivo frente a una obsolescencia normativa y técnica del sector estatal con actividades económicas. En nuestro país, inserto en estas transformaciones, fue necesario redefinir criterios y replantear estrategias para dejar sentada una premisa muy clara: el Estado debe intervenir en las áreas económicas que por disposición constitucional se consideran prioritarias y quedan reservadas exclusivamente para él; así como en aquellas otras que por su naturaleza sean de interés público, pero poco redituables para el capital privado.

Esto provocó un “adelgazamiento” del aparato estatal que presenta hoy un grado cuantitativamente menor de intervención del Estado en la economía, en razón de lo cual es de esperarse una mayor eficiencia y productividad de las entidades en general y muy señaladamente de las empresas públicas que integran el sector paraestatal.

Sin embargo, como una conclusión preliminar basada en nuestras investigaciones y experiencias, podemos afirmar que la estrategia de redefinición de límites y prioridades en cuanto a la intervención del Estado en la economía fue omisa, tratándose de un diseño normativo idóneo para regular el funcionamiento de las empresas públicas con el objetivo final de coadyuvar al logro de mayores niveles de eficiencia, productividad y rentabilidad financiera.

Esto provoca que en materia de control y evaluación de su desempeño, no exista tampoco un punto de referencia normativa que sea base de cualquier evaluación tendiente a valorar resultados y no procesos, es de-

cir, en materia de empresas públicas, lo que sería realmente cumplimiento de metas y programas y no sólo observancia mecánica de la normatividad vigente.

Insistimos, no negamos la importancia, validez y necesidad de un marco regulatorio cuidadoso y suficiente para garantizar el manejo honesto y eficiente de los recursos públicos de que disponen las empresas estatales, pero sí afirmamos enfáticamente que el conjunto de normas que rigen su operación sólo se justificarán plenamente en la medida en que contribuyan al mejor desempeño económico y financiero de estas empresas.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a sostener la necesidad de que el marco normativo que regula a las empresas públicas se reforme o que de ser el caso se cree uno nuevo idóneo y consecuente con su naturaleza y características. Es este marco normativo al que desde hace varios meses hemos denominado tentativamente “ley federal de empresas públicas”, el que abarcaría desde la organización, hasta el control y la evaluación del desempeño de estas entidades paraestatales.

En el esquema que proponemos, esta normatividad está directamente relacionada con las funciones de control y evaluación de gestión. El espíritu general de estas funciones es el cumplimiento permanente de disposiciones jurídicas de diverso rango o jerarquía. Ciertamente, la filosofía, los criterios, las técnicas y los fines del control del desempeño pueden ser rígidos, mecánicos y de orden persecutorio con base en cualquier normatividad. Pueden también estar orientadas por visiones y objetivos diversos que busquen la efectividad, los resultados y el cumplimiento real de metas y programas propuestos. Una función de control y evaluación, digámoslo así, positivo, frente a otros de signo negativo.

Ahora bien, ¿hasta dónde es posible modificar todo un sistema de control y evaluación, no técnicamente hablando, sino en un sentido teleológico, sin una normatividad que lo sustente y justifique?

Precisamente la nueva orientación y objetivos de estas funciones de vigilancia y evaluación serían una parte medular de la Ley que proponemos. Analicemos ordenadamente sus caracteres y contenido.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales vigente tendría carácter supletorio en relación a la ley federal de empresas públicas, de la misma forma que ocurre tratándose de diversas entidades que poseen su propia legislación, aplicándose en lo no previsto la Ley de Entidades y su reglamento.

En materia de constitución, extinción, organización y algunas cuestiones relativas a su funcionamiento, las leyes vigentes podrían seguirse

aplicando, correspondiendo a la ley específica la regulación de aspectos como la composición de los órganos de gobierno y sus facultades, por ejemplo.

La Ley fijaría con toda claridad los casos en que una entidad paraestatal por sus fines u objetivos, tendría carácter de empresa pública.

Por lo que corresponde a las etapas previas a su operación, esta ley establecería la regulación de la planeación, presupuestación, régimen fiscal y programación de la empresa.

Dos cuestiones fundamentales tendría que resolver este nuevo marco normativo en relación a estas materias, a saber:

1. *Modificar el esquema de rigidez presupuestal a que está sujeto Petróleos Mexicanos y en general las empresas públicas*

Sobre el particular, hemos observado modelos de control presupuestal en diversos países, que logran combinar la flexibilidad, amplitud y autonomía presupuestaria en una empresa pública, con los mecanismos necesarios de autorización, seguimiento y vigilancia en el empleo de recursos monetarios del Estado, encomendados a los órganos globalizadores o sectorizadores.

En Francia, por ejemplo, en un ordenamiento denominado Ordenanza de Leyes de Finanzas se establecen figuras jurídicas, como las “convenciones financieras”, los “compromisos por anticipación” y las “autorizaciones de programas”, las cuales permiten que en la ley de finanzas anual (presupuesto de egresos) se acompañen provisiones para el escalonamiento presupuestal para años futuros, tratándose de los *établissements publiques et les régies*.

En España existe la posibilidad de elaborar dos tipos de presupuesto para aquellos organismos públicos que realizan actividades industriales o comerciales. El artículo 36 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas determina que en uno se fijarán los gastos corrientes y en el otro los de inversión.

Por su parte, la Ley General Presupuestaria prevé la conformación de presupuestos y la planeación de gastos plurianual.

Reiteramos que éste es uno de los problemas más serios que enfrenta PEMEX, ante la imposibilidad de acogerse a presupuestos que abarquen periodos de plazo medio o largo, es decir, de más de un ejercicio fiscal.

Otro tanto puede decirse del régimen fiscal de esta Industria al que podríamos definir en dos palabras como complejo y absorbente. Un número considerable de impuestos, derechos y aprovechamientos, en cual-

quier caso llevan a un resultado inmodificable: todos los rendimientos de la industria fluyen a la masa patrimonial del Estado y regresan en determinada cantidad (todo ello de forma virtual) sin ninguna relación con la rentabilidad real, vía nueva asignación presupuestal. PEMEX sabe cuáles son sus rendimientos, pero no puede planear ni presupuestar sus actividades con base en su nivel de rentabilidad, ni en función de su capacidad productiva, porque tiene que sujetarse a un procedimiento genérico de integración de un presupuesto federal anual, que como se sabe, se elabora de acuerdo a disponibilidades globales de recursos, planes y programas nacionales, etcétera.

La empresa produce renta, pero no puede contar con sus propios recursos.

2. Flexibilizar normativamente la operación y el funcionamiento de la empresa prara establecer un equilibrio entre su naturaleza pública y sus fines económicos

Lo que tratamos de decir es que las normas que regulan, por ejemplo, la amplitud de actividades realizadas por la empresa pública, en materia de adquisiciones, enajenación y obra pública, tienen que ser redefinidas y reconceptuadas para ser compatibles con las necesidades de un ente económico-financiero que actúa de acuerdo a reglas, tiempos, costos de oportunidad, competencia y circunstancias típicamente de mercado.

Si examinamos el contenido y la *ratio legis* de multitud de disposiciones de la ley de adquisiciones y obra pública vigente, de la Ley general de Bienes Nacionales, de las normas y criterios que se desprenden de comisiones intersecretariales y de las áreas de control de la administración federal, seguramente concluiríamos que la naturaleza pública de la empresa, los intereses del Estado que ella representa y los recursos financieros que administra están claramente consignados y suficientemente protegidos por la normatividad vigente.

En otras palabras, la parte “pública” del concepto empresa estatal, está perfectamente contemplada.

Sin embargo, si hacemos el análisis de las mismas normas, pero ahora con un criterio financiero, económico, productivo y comercial, nos percatamos de que en un elevado porcentaje de casos nos encontramos ante disposiciones normativas que obstruyen, limitan, paralizan e inclusive deterioran a la empresa pública.

Lo que proponemos es la inclusión en ese marco normativo de disposiciones jurídicas que equilibren la parte pública con la condición empresarial a nuestro juicio olvidada y desprotegida en la legislación vigente.

Se requiere entonces una normatividad con base en la cual la empresa produzca, sea redituable y eficiente en tanto empresa, sin que se pierda control, vigilancia y seguridad en la honradez de quienes la administren en tanto responsables de una entidad estatal y del manejo de recursos públicos.

Insistimos una vez más, nuestra tesis es que no se necesitan sólo empresas privadas para funcionar bien empresarialmente, ni existe razón alguna para suponer que la protección de los intereses públicos del estado deba pagarse por fuerza con monedas de ineficiencia, improductividad y corrupción.

Específicamente en relación a la operación de las empresas públicas, sugerimos la reflexión sobre cuestiones como las siguientes:

En materia de contratación de obra pública, hoy sujeta a los procesos de licitación y a las escasas excepciones de adjudicación directa que determina la Ley de Adquisiciones y Obra Pública en correlación con cada presupuesto de Egresos anual, sería factible considerar figuras jurídicas como el llamado “procedimiento de adjudicación negociado” español.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) de reciente publicación (1995), prevé la posibilidad de que el contrato en cuestión sea adjudicado a la persona privada o moral elegida por el consejo de administración de la entidad pública justificadamente, cumpliendo los requisitos de ley y previa negociación con uno o varios candidatos más, hasta tomar al que ofrezca mejores condiciones técnicas y financieras para la realización de la obra o del trabajo contratado.

En Francia, por ejemplo, se va más lejos y en lo concerniente a ciertas leyes, se elimina inclusive su aplicación por lo que respecta a los *établissements publiques* industriales o comerciales (equivalentes a los organismos descentralizados mexicanos con objetivos preponderantemente económicos).

El código de “tratos públicos” no menciona, ni regula las actividades de este tipo de entidades públicas cuando sus finalidades son industriales y comerciales, sino sólo cuando su objeto es de otra naturaleza.

Es de advertirse por lo demás, que también en la legislación francesa se contempla la figura de los contratos negociados en términos similares a los que establecen las leyes españolas.

Esto quiere decir que en estos países ha sido posible encontrar fórmulas normativas que hagan compatible los dos términos de la expresión “empresa pública”, es decir que hagan posible la operación de un ente económico como una auténtica empresa, sin perder por ello la capacidad de controlar su desempeño y sin desnaturalizarla. Como es de suponerse estas empresas están sujetas a control y evaluación.

Como se advertirá estamos proponiendo un esfuerzo inteligente, serio y bien informado que, sustentado en la calidad profesional y en la experiencia acumulada de nuestros servidores públicos, nos conduzca al planteamiento de alternativas alejadas por definición de las soluciones radicales, fáciles, dogmáticas e inclusive ideologizadas.

El camino no está trazado, desde nuestro punto de vista, por una dicotomía infundada en “regular” o “desregular” sin ulterior consideración, sino en regular en función de la eficiencia y la rentabilidad, y desregular cuando sea necesario y útil.

Estamos ciertos de que lo que sustentamos no es de fácil concreción y sí requiere en cambio de inteligencia e imaginación, en el buen sentido, puestas al servicio de un objetivo común a todos nosotros, que puede resumirse en estos términos: pensar como buenos administradores de una empresa que debe ser muy redituable y actuar al mismo tiempo como mejores mexicanos que tienen bajo su responsabilidad el cuidado de intereses del Estado y la aplicación de patrimonio público.

Esta actitud y esta filosofía son las que a nuestro juicio deben animar igualmente las funciones del control y evaluación del desempeño, cuya regulación sería parte esencial de la nueva normatividad que proponemos.

Desde hace poco más de una década éste ha sido uno de los temas centrales de la administración pública en general y concretamente en relación a las empresas públicas.

Damos por conocido el esquema de control del gasto público y del cumplimiento de metas y programas, vigente en nuestro país, básicamente concebido en las vertientes de vigilancia, supervisión y evaluación internas y externas.

Como se sabe, independientemente del análisis y de la propia evaluación que podría hacerse del sistema de control en sí mismo, hoy nos encontramos en un proceso de renovación y replanteamiento de sus bases, estructuras y objetivos, el cual ha recibido un nuevo impulso del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien en su último informe de gobierno reiteró la necesidad de avanzar en la concreción del nuevo órgano de auditoría federal.

Nos parece por ende muy oportuno que en el marco de esta actualización de órganos, funciones y estrategias de control, se reflexione en torno al caso específico de las empresas públicas productivas.

En esta materia, la base de nuestra propuesta consiste en una concepción distinta a la tradicionalmente prevaleciente en cuanto a las funciones y a las finalidades del control y de la evaluación del desempeño.

Desde luego, como todos sabemos, los ámbitos en que se ejerce o se debe ejercer control interno en un ente económico, público o privado, son muchos o hasta cabría decir, metafóricamente, todos. No pretendemos, consecuentemente, en un reducido espacio referirnos siquiera a la mayoría de ellos.

Lo que sí conviene consignar es que la razón de ser del control como parte indispensable en todo proceso administrativo y productivo, es tan claro e indiscutible que la simplificada disyuntiva que frecuentemente se plantea entre “mayor control” o “ausencia de control”, francamente nos parece fuera de lugar.

Para referirnos concretamente al tema de la empresa pública, no hemos encontrado un sólo país, entre la decena o poco más que hemos analizado, en el que el funcionamiento y el desempeño de los entes económicos estatales se dan sin sujeción alguna a mecanismos y sistemas de control.

Lo que sí detectamos en cambio, es una filosofía y una praxis del control interno y externo, pensadas y aplicadas en relación directa a la unidad productiva de que se trate. Mencionamos un ejemplo muy ilustrativo que es el de la Corte de Cuentas italiana.

En una ley relativamente reciente (14 de enero de 1994), se establecen los casos en los que limitativamente este órgano ejerce funciones de control preventivo, entendido con carácter condicionante de la viabilidad del acto que se pretende realizar.

Fuera de estos casos, el control que ejerce la Corte de Cuentas es a posteriori o sucesivo, es decir, no condicionante de la base de ejecución del acto, sino de sus resultados, pudiendo ser general (revisión de la cuenta pública) o particular (auditorías especiales).

Como se advertirá, se enfatiza más el examen del resultado que del procedimiento, sin descuidar u omitir este último absolutamente.

En una empresa pública, consideramos indispensable enfocar el dictamen sobre su desempeño, fundamentalmente en función de sus resultados. El control es siempre idéntico, en tanto tomado en su sentido general

implica un juicio sobre el comportamiento de una entidad, que se expresa siguiendo las fases de su operación. La diferencia consiste en cómo se controla y para qué se controla, sin perder de vista que también se distingue el tipo de control que se ejerce en cada una de esas fases (legalidad, calidad, sistemas, procedimientos, etcétera) o en su totalidad (integral).

Pues bien, esta diferencia cobra especial relieve tratándose de una empresa pública en torno a la cual, la simple enunciación de estas dos cuestiones ¿para qué y cómo se controla su desempeño?, obliga a replantear más de un elemento componente de las funciones de control interno.

El tema, por supuesto, ha sido sólo esbozado en estas cuartillas. La empresa pública, por lo que representan para nuestro país casos como el de PEMEX y otras entidades públicas más, tiene que seguir siendo objeto de reflexión y análisis.

No me queda por el momento, sino reiterarles mi postura y mi invitación: es necesario hacer el esfuerzo por encontrar fórmulas jurídicas que, sin desvirtuar la naturaleza pública de las empresas del Estado, contribuyan a que éstas logren niveles cada vez más altos de productividad.

Concluimos reiterándoles que en lo particular continuaremos realizando este esfuerzo no sólo porque consideramos que su propósito es factible, sino porque su concreción será, sin duda, de gran utilidad para la economía nacional y para el futuro de la empresa pública productiva.