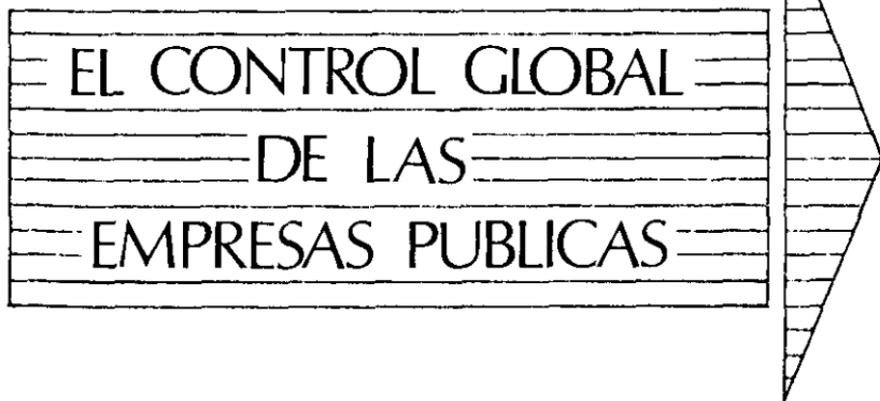


CAPITULO PRIMERO. EL CONTROL GLOBAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	11
INTRODUCCION	13
EL MACRO CONTROL DE GESTION DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL PUBLICA	
<i>Oswaldo Albano</i>	15
LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO	
<i>Jesús Franco Guerrero</i>	41

CAPITULO PRIMERO



INTRODUCCION

LAS dos ponencias de esta primera sesión de trabajo estuvieron respectivamente a cargo de Oswaldo Albano, experto de la Organización de las Naciones Unidas, y de Jesús Franco Guerrero, contralor interno de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de México.

Oswaldo Albano delineó los principios teóricos de un sistema integral para el control de las empresas públicas, basado en un enfoque cibernético de la comunicación de las organizaciones. Más que fiscalizar desviaciones entre lo programado y lo ejecutado, al autor le interesa establecer procesos de control y evaluación internos y externos que brinden los elementos para la toma de decisiones durante la marcha diaria de las entidades estatales. Para ello, sugiere que en las propias empresas públicas, en las corporaciones o sectores que las agrupan y en las dependencias del ejecutivo nacional responsables de su control global, se distingan cuatro niveles jerárquicos respectivamente, de acuerdo a los mismos principios organizacionales: los altos directivos, los mandos superiores, los intermedios y los ejecutantes. Se logra de esa manera identificar cuatro tipos de gestión jerárquicamente interdependientes: el control global de la gestión estratégica, que corresponde a los altos directivos; el control funcional de la gestión logística, que toca a los mandos superiores; el control operacional de la gestión táctica, que ejercen los mandos intermedios, y el control operativo de la gestión ejecutante, que llevan a cabo los demás niveles.

Tocó a Jesús Franco exponer el caso particular de las empresas públicas en México. Al señalar que éstas han sido instrumento político primero, de política económica después y, de desarrollo siempre, el autor distingue un primer período de creación de empresas públicas sin sistemas de control,

que abarca los años comprendidos de 1920 a 1947, cuando la incidencia de las empresas en la estructura productiva hizo evidente la necesidad de establecer mecanismos de control y surgió la Ley para el control de los organismos y empresas de participación estatal. A partir de entonces, hasta 1970, se presenta una etapa durante la cual el control sobre las empresas públicas se ejerció de manera centralizada, por parte, básicamente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En opinión del autor, la nueva ley para el control de los organismos y empresas de participación estatal de ese año (1970), inició la descentralización del proceso de su control, proceso que se afirma con la sectorización de las empresas públicas en 1976 y culmina en 1982 con la consolidación de las tres secretarías de orientación y apoyo global: de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación, así como con la ubicación definitiva de las distintas empresas estatales bajo la responsabilidad de las denominadas secretarías coordinadoras de sector y con el inicio de su subsectorización.

EL MACRO CONTROL DE GESTION DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL PUBLICA

Oswaldo Albano

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La creciente intervención del Estado en todos los sectores de la actividad económica es un fenómeno que se puede detectar en la realidad histórica latinoamericana. La mayor o menor intensidad, sus características, el inicio y secuencia de la evolución de ese proceso, dependen fundamentalmente de la realidad estructural y coyuntural, económica y socio-política, de cada uno de los diversos países de la región.

Si se estudia la evolución de dicha intervención, se puede inferir que la misma no está alejada del distinto papel que en el tiempo se le ha otorgado a los países subdesarrollados, en la evolución del sistema capitalista. De esa forma, la actuación agresiva por parte del Estado en uno y otro período, que ha logrado importantes avances a nivel nacional en el manejo del aparato empresarial básico (antes en poder del capital privado nacional o extranjero), ha hecho que ciertos fenómenos se presenten primero en un país que en otro, pero se puede demostrar que se trata de factores que a lo largo del proceso histórico forman parte de la dialéctica de mantenimiento de un sistema.

Es así, como puede observarse el diverso papel desempeñado por el Estado en las primeras etapas de los modelos primario-exportador, de sustitución de importaciones, de integración, hasta la situación actual donde el

Estado se encuentra, en numerosos países, en un proceso de estatización de la industria y comercio de sus riquezas básicas. No obstante lo cual, para tener una visión real del problema, debe también ponerse especial énfasis en el análisis de los sectores hacia donde se ha desplazado el capital extranjero, así como en las características de la intervención directa del Estado. Un análisis de los sectores donde se concentra la actividad pública directa permitirá observar la progresividad de su intervención, ya se dedique a la producción de insumos básicos, bienes de capital, sectores comercial o financiero, y al mismo tiempo, la forma como la cumple, ya que si opera a pérdidas, podría estar transfiriendo beneficios al sector privado, interno o externo, impidiendo un proceso de acumulación por parte del Estado.

El conjunto de acciones directas realizadas por el sector público en el campo de la producción de bienes y servicios y acumulación se combina con las acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos, a través de restricciones establecidas por medio de su aparato legal y con la utilización de los medios de financiamiento, como forma de fomentar o desestimular la actuación del sector privado en determinados campos de la economía.

La gestión empresarial pública se manifiesta de diversas formas, tanto en el estatuto jurídico que adopta (personas jurídicas de derecho público o privado), como en la responsabilidad en el manejo de las empresas (empresas públicas, mixtas, participaciones accionarias), que se constituyen en elementos determinantes en cualquier sistema administrativo que se quiera implantar.

Al mismo tiempo, la actuación del Estado tiene una especial connotación en cuanto al sistema de intervención. Normalmente existe una rigidez dentro del aparato del Estado, que lleva a que las empresas creadas o intervenidas continúen operando independientemente de si se agotó o no la razón u objetivo para la cual fueron creadas o intervenidas. Esa rigidez, que atenta contra la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos públicos debe ser objeto de revisión, en la medida en que un análisis minucioso

puede permitir el agrupamiento de organismos que tienen iguales objetivos, la eliminación de los que han agotado el objeto para el cual fueron creados y, por supuesto, una revisión de los sistemas y procedimientos internos que asegure niveles de eficiencia en la gestión pública. Este tipo de reorganización no implica necesariamente desocupación de recursos humanos, sino que, por el contrario, se puede lograr una reasignación de la mano de obra con un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto.

La rigidez antes señalada se verifica al realizar un relevamiento estático de las empresas donde el Estado cumple su gestión, detectando una diversificación importante en cuanto a los sectores donde actúa, en su vinculación con la administración descentralizada, en sus formas jurídicas, que hacen sumamente dificultoso que el Estado aproveche los importantes recursos potenciales del aparato empresarial público, como instrumento de ejecución de su política económica.

El análisis histórico nos muestra pocos trasposos de empresas del sector público al privado, obedeciendo, en la mayoría de los casos, a razones netamente políticas y tal como lo demuestran los acontecimientos de la última década en la región, la toma del poder por parte del regímenes regresivos ha conllevado a devolver al sector privado actividades que habían sido consideradas estratégicas para la marcha de un proceso de desarrollo y que, lógicamente, se trata de empresas de alta rentabilidad que habían sido emprendidas por el Estado en la etapa de mayor riesgo o eventualmente se privatizan luego de haber sido saneados sus pasivos con cargo a la colectividad.

La consideración del análisis histórico que sustenta la actuación empresarial vigente, así como la filosofía que acompaña la gestión gubernamental, resultan fundamentales para que el sistema de control de dicha gestión empresarial esté acorde con los objetivos que busca el nivel central. Tan es así, que el sistema que se aplique será muy diferente en países donde se tiene una política agresiva en todos los sectores de la colectividad, acercándose a un control de la actividad empresarial característico de países de economía centralizada; a un sistema que se aplique en un país donde,

a pesar de existir un amplio espectro de actuación empresarial pública, su gestión se considera que está regulada fundamentalmente por los mecanismos del mercado.

En la medida en que la actividad del sector público se va ampliando y que los gobiernos van tomando conciencia de la importancia de su actividad como el elemento dinamizador de los procesos de desarrollo, se inician los esfuerzos en la región por la adecuación del aparato administrativo público a las nuevas necesidades. Es así como se observa la búsqueda de sistemas modernos de gestión, a través de los esfuerzos de implantación de las técnicas de planificación, programación presupuestaria, desarrollo organizacional, análisis costo-beneficio, control de gestión, etc.

II. LA ORGANIZACION DEL SISTEMA EMPRESARIAL PUBLICO

1. Características Generales

El Estado-productor, que se caracteriza por haber definido una estrategia de actuación dentro del proceso de desarrollo económico y social, basada en una activa participación en todos los sectores, tomando bajo su responsabilidad la actividad empresarial en sectores productivos básicos, coparticipando con el capital privado nacional o extranjero en la producción de bienes intermedios, al tiempo que mediante acciones indirectas busca orientar la acción de algunos sectores hacia actividades o formas de producción que acompañen la estrategia definida, debe contar con sistemas de información que le aseguren una actuación dinámica en el manejo del proceso, utilizando su aparato empresarial como instrumento fundamental en la orientación de la economía.

Es indudable que los hechos que ocurren dentro de un sistema económico no constituyen elementos aislados, sino que por el contrario, todos los acontecimientos se caracterizan por su interrelación. En la medida en que la economía se encuentra en constante dinámica evolutiva y que cada una de las actuaciones tiene incidencia en uno o varios sectores, no se

concibe que la actuación gubernamental se remita a soluciones aisladas sin un importante grado de coordinación y de programación. Es por ese motivo que los sistemas de seguimiento de la gestión empresarial que se diseñen, deben caracterizarse por un importante grado de integralidad, ya que si el sector público tiene la responsabilidad más importante en el proceso de desarrollo, en función de los recursos materiales, humanos y financieros, que tiene aplicados en su gestión empresarial, así como en las áreas donde ha concentrado su actuación, difícilmente podrá encarar soluciones adecuadas en la misma marcha de la dinámica económica, si no cuenta con los sistemas de información que le permitan poseer la máxima visión de conjunto a nivel sectorial, regional y nacional, y la mayor cantidad de elementos y alternativas, que le aseguren la optimización en la toma de decisiones.

El sistema de control deberá basarse, por lo tanto, en los lineamientos de la estrategia de gobierno, en el plan de la nación, en las políticas sectoriales y en los planes de mediano plazo a nivel regional e institucional, y concentrar su atención en el seguimiento de la actividad empresarial pública, para apoyar el mecanismo del nivel central para la toma de decisiones en el corto plazo.

Al mismo tiempo, será necesario analizar la forma en que se está organizando el aparato del Estado, cómo se inserta la actuación empresarial dentro de esa organización y los mecanismos de comunicación y control existentes, para de esa forma poder elaborar un sistema que realmente dé respuestas a las necesidades planteadas.

2. Los Modelos Organizacionales

Para lograr esos objetivos nos propondremos diseñar un conjunto de modelos de la organización del sistema empresarial público, en el entendido de que a través de ellos se puede interpretar la esencia de la organización, para realmente conocer su funcionamiento.

A nivel técnico se han realizado importantes esfuerzos para comprender

cómo operan los sistemas complejos y, en ese sentido, la cibernética, llamada ciencia del control y las comunicaciones, nos enseña que existen leyes generales que rigen los procesos de control en forma independiente del sistema que se está analizando.

Por otra parte, son bien conocidas las tendencias de los cibernéticos en cuanto a partir de la interpretación del funcionamiento del organismo humano, para llegar a comprender el funcionamiento de otras organizaciones.

En ese sentido se interpreta que el organismo humano es el mejor modelo de una organización compleja, compuesto de una serie de subsistemas (circulatorio, respiratorio, etc.), que funcionan de acuerdo a sus propias normas de operación, pero que están interrelacionados en su gestión a través de un sistema central que los agrupa.

Estos subsistemas se encuentran en un continuo estado de equilibrio e interrelación, ya que cualquier desviación en el funcionamiento de alguno de ellos, que no puede ser resuelta internamente, repercute y afecta el funcionamiento de otros subsistemas, motivando soluciones especiales de otros sistemas especialmente creados para mantener el equilibrio hasta que, en último término, se hace consciente y exige soluciones del nivel superior.

Lo fundamental que se capta en el funcionamiento del organismo humano, es que se trata de un sistema viable, ya que existe y que está conformado por subsistemas que también poseen una viabilidad lógica, ya que coexisten y son esencia del funcionamiento del sistema superior.

Entonces, cuando se quiere desarrollar un modelo de organización, debemos tratar de observar el grado de viabilidad de esa organización, que tenga capacidad autónoma de sobrevivir por sus propios medios; es decir, que exista un adecuado equilibrio dentro de los subsistemas que lo constituyen y del sistema con el macrosistema, es decir, el medio externo.

Al analizar la organización del Estado, se puede afirmar que la mayoría de las empresas constituyen sistemas viables, pero debe observarse en los niveles superiores, si las formas de organización que se plantean constituyen de por sí sistemas viables.

Por otra parte, la viabilidad de una organización no está centrada en las estructuras en sí, sino en la forma como ellas funcionan en la realidad; es decir, que el esfuerzo principal en el desarrollo de un modelo, debe centrarse en el conocimiento de la forma en que deben funcionar las organizaciones para que sean viables.

3. Los Modelos de la Gestión Empresarial Pública

A nivel de la organización empresarial pública, se puede decir que las empresas constituyen el elemento básico esencial del sistema; son la célula básica que produce bienes o servicios.

En la medida en que la actuación empresarial pública se ha diversificado y ha tendido a expandirse en cuanto a cantidad, tamaño y áreas desarrolladas, se ha evolucionado en los mecanismos tradicionales de organización, donde las empresas se adscribían al ministerio sectorial respectivo, para comenzar a crearse corporaciones de empresas que tienen como papel fundamental constituirse en un vínculo real de comunicación entre las unidades directas productivas y el organismo normativo del sector público. La corporación aporta la experiencia y conocimiento empresarial en el apoyo al nivel normativo en el momento de la formulación de las políticas del sector y, a su vez, las interpreta e instrumenta para su ejecución, a través de las unidades empresariales operadoras.

En el área empresarial, el ejecutivo nacional deberá estructurar organizaciones viables para atender en forma totalizante el problema empresarial público, como forma que realmente opere como un instrumento de ejecución de las políticas públicas.

En este documento se tratarán de desarrollar modelos de organizaciones de sistemas viables, partiendo de los estudios de los principales autores en el área de la cibernética, de sistemas de planificación, de control de gestión de empresas y de la experiencia comparada, constituyendo una importante base de referencia los trabajos vinculados al Proyecto SYNCO chileno.

Una de las ideas fundamentales que ha desarrollado el profesor Stafford Beer, en sus escritos, es el vinculado al principio de "recursividad" aplicado a los sistemas. Este principio plantea que un sistema viable contiene otros sistemas viables y, a su vez, está contenido en otro sistema, también viable, de mayor grado. De esa forma, todo el sistema viable debe ser recursivo; es decir, que en cualquier nivel de la cadena que nos ubiquemos, el modelo íntegro estará prescrito en cada elemento del modelo original y así sucesivamente.

Esto implica que el ejecutivo nacional, las corporaciones sectoriales o regionales como integrantes del mismo y las empresas a su vez, como parte de las corporaciones, funcionan de acuerdo a los mismos principios de organización y, en consecuencia, se pueden representar en forma similar.

Una representación formal de ese modelo de organización, se podría realizar a través de una pirámide que representa gráficamente diversos niveles, a los cuales compete un papel diferente en la gestión y, en consecuencia, en las decisiones de una organización, donde se parte de las actividades meramente ejecutoras, que constituirán la base de la pirámide, para llegar hasta la parte superior, donde se ubica el centro decisional máximo de la empresa. Las caras podrían representar las diversas funciones básicas a través de su organización formal, dentro de la organización.

A partir de los planteamientos realizados por Francisco Blanco Illescas¹ y llevándolos a la realidad macro que queremos interpretar, podemos considerar que en la organización propuesta se presentan cuatro niveles decisionales y que se cumple el principio de "recursividad", al estudiar la

1 El Control Integrado de Gestión. Asociación para el Progreso de la Dirección, Madrid, 1973.

representación de los modelos del ejecutivo nacional en su actividad empresarial, en las corporaciones sectoriales o regionales y en las empresas.

Tal como se puede observar en el Cuadro 1, se presenta un nivel de Alta Dirección, donde se realiza la gestión de tipo estratégico, estableciendo el horizonte de desarrollo de la organización y aprobando las grandes directrices de largo plazo. Este nivel, de acuerdo al sistema que estamos considerando, estará ocupado por la Presidencia de la República, la Dirección de la Corporación o la Dirección de la Empresa.

En un segundo nivel, se ubica la actuación de los mandos superiores que realizan una gestión de tipo logístico, ya que en función de la estrategia, serán los encargados de establecer las normas y los planes tácticos, para resolver los problemas de mediano plazo, vinculados fundamentalmente a los problemas estructurales de la organización.

En este nivel se desempeñarán, de acuerdo al sistema que estamos considerando, los ministros, los directores ejecutivos de las corporaciones, directamente vinculados a la actuación empresarial y los gerentes de empresas.

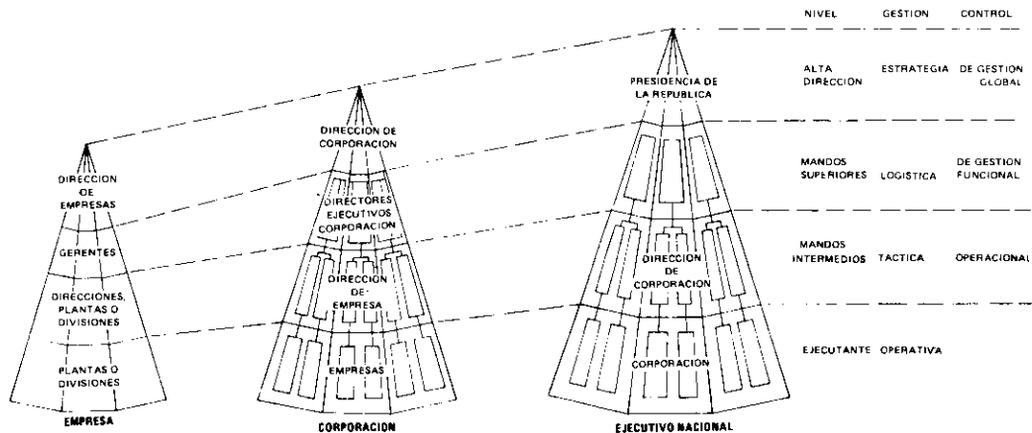
En un tercer nivel, encontramos los mandos intermedios, que realizan una gestión táctica y que están directamente vinculados a la supervisión de las operaciones de ejecución. Su actuación se realiza en el corto plazo, en función de las directrices emanadas de los mandos superiores.

En este nivel se encuentran las direcciones de las corporaciones dentro de la organización del ejecutivo nacional, las direcciones de las empresas dentro de las corporaciones y las direcciones de planta o de divisiones, según el tipo de organización empresarial.

Finalmente existe un cuarto nivel, directamente ejecutor u operativo y que será cumplido por las corporaciones, las empresas y las plantas o divisiones.

CUADRO 1

**SISTEMAS ORGANIZACIONALES VINCULADOS
A LA GESTION EMPRESARIAL PUBLICA**



A cada uno de los niveles señalados corresponderán sistemas de control diferentes, directamente vinculados al tipo de gestión que realizan. De esa forma, a la Alta Dirección corresponderá el control de gestión global de la organización, ya que será de su interés conocer si la gestión de la organización se orienta en función de la estrategia de desarrollo establecida. A los mandos superiores corresponde el control de la gestión funcional, desde el momento que estarán interesados en controlar la actividad interna para verificar el cumplimiento de las políticas establecidas en el medio plazo.

A los mandos intermedios corresponde un tipo de control operacional, ya que están directamente vinculados a las actividades operadoras de la organización.

Cada uno de los sistemas de control que se mencionaron deberá estar apoyado en un sistema que le aporte la información de la gestión del nivel inferior, en la forma y tiempo necesarios al tipo de decisiones que corresponden a su nivel.

A medida que vamos trabajando a nivel más agregado en cuanto los sistemas que queremos analizar, la realidad se hace más compleja. De esa manera, la forma piramidal de presentación nos permite destacar que cuando estamos analizando la organización de una empresa, las diversas caras de la pirámide pueden representar áreas diversas, tales como producción, comercialización, etc., y el total de la pirámide nos permite observar integralmente la organización empresarial.

En el momento que pasamos a la organización de una corporación no todas las facetas pueden estar vinculadas a la actividad productiva. Las corporaciones regionales cumplen la actividad empresarial como una de muchas otras actividades que hacen al objetivo principal, que es la promoción del desarrollo regional. Quiere decir que en una corporación de este tipo, otras caras de la pirámide de la organización podrían representar otras actividades que hacen a ese objetivo, lo cual no quiere decir que todas no estén estrechamente interrelacionadas para el cumplimiento de los objetivos generales de la corporación.

De la misma forma, en la pirámide correspondiente al ejecutivo nacional, la actividad empresarial es sólo una faceta dentro de las actividades que debe cumplir el mismo ejecutivo. Es necesario reconocer que la representación gráfica trata de esquematizar visualmente los conceptos básicos del modelo y que la realidad de las interrelaciones de la gestión son mucho más complejas que las que en esta representación se señalan.

4. Los Sistemas de Comunicación Dentro de una Organización

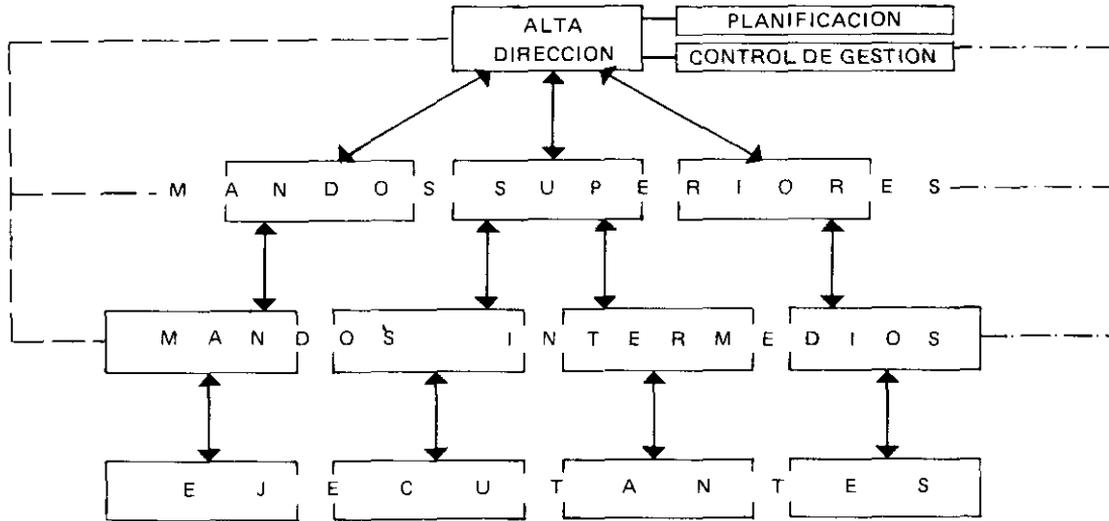
En capítulos anteriores habíamos expresado que mediante los modelos de organización tratábamos de captar la esencia de la organización; es decir, la forma en que ella opera. De esa manera, en el Cuadro 2, se pueden visualizar los distintos tipos de relaciones o canales de comunicación entre las unidades superiores, frente a las directamente relacionadas jerárquicamente y por los cuales fluyen las relaciones diarias de cualquier organización, en un sistema de retroalimentación donde descienden las instrucciones a los niveles inferiores y, a su vez, se recibe la información sobre la rutina operacional de la institución.

En segundo lugar, existe un sistema de canales de comunicación, donde las unidades superiores mantienen la prerrogativa de auditar la marcha de las unidades inferiores, saltándose los canales normales de la pirámide organizacional. Esta prerrogativa que se cumple de distinta forma, según las organizaciones, permite asegurar el conocimiento directo de la marcha de la organización y se realiza en forma selectiva y normalmente aperiódica.

Finalmente, existen canales de comunicación donde se procesa la información a los distintos niveles de la organización y por los que se eleva la información desde los niveles inferiores a los superiores, para analizar en forma selectiva aquella información rutinaria de la gestión, pero que solamente fluye en el momento en que, por excepción, los indicadores de la marcha de las variables de esa gestión señalan que éstas o algunas de ellas, salen del entorno de movilidad que se le ha fijado como normal para su operación.

CUADRO 2

CANALES FORMALES DE COMUNICACION EN UN MODELO DE ORGANIZACION



Mandos normales superiores e inferiores

----- Auditoría

- . - . - . Regulación

Estos canales están destinados principalmente a atender la función reguladora de los niveles superiores, donde tiene especial relevancia la coordinación entre la gestión de las diversas unidades situadas a un mismo nivel y de cuya actuación coordinada depende la adecuada marcha de la organización.

A medida que sube en la pirámide de la organización la información, que será procesada en esos canales, disminuirá en cantidad, aumentará en agregación de las variables de la gestión y se centrará en aquellos aspectos que son materia específica de decisión de cada nivel.

En resumen, en el modelo se presentan los tres tipos de canales formales principales de comunicación por donde circula información de la gestión: los vinculados a las relaciones normales entre las jerarquías inmediatas, los vinculados al control por excepción de un nivel superior a cualquiera otro de la organización, y los que podríamos llamar de regulación.

Nuestra atención se centrará en estos últimos, ya que en realidad son aquellos que, en general, han sido descuidados en su implementación. Por esta razón, la alta dirección normalmente se ha encontrado huérfana de información adecuada para la toma de decisiones. La carencia o saturación de información no procesada para su comprensión, normalmente ha significado decisiones importantes, sin el suficiente análisis de alternativas, con las consiguientes pérdidas para la organización.

En el modelo se ha asignado a una unidad de control de gestión la responsabilidad de organización, seguimiento y conservación del funcionamiento de esos canales de comunicación, vinculados al manejo de información que apoye las decisiones del más alto nivel de la organización. De la misma forma se le ha vinculado estrechamente a la unidad de planificación, ya que la actuación conjunta conformará la información necesaria para las decisiones estratégicas de la dirección superior de la organización.

Al analizar la organización, habíamos visto que la actuación de los mandos superiores, intermedios y ejecutantes, hace a la dinámica de la marcha

interna de la organización, a pesar de que en su gestión se ven continuamente vinculados al medio ambiente externo; pero su mirada está fundamentalmente centrada en la adecuada marcha interna de la organización.

Por el contrario, la unidad de planificación será la responsable del análisis y estudio de todo lo que tiene que ver con el papel de la organización con el medio exterior, deberá estudiar constantemente la gestión de la organización frente al medio externo y el desarrollo futuro de la organización estará bajo su responsabilidad.

Es por este motivo, que las tendencias modernas tienen propensión a ubicar la unidad de planificación dentro de la línea de mando de la organización, de forma que en la medida en que está directamente comprometiéndose las comunicaciones de la institución con el medio y relacionando su actuación con la marcha interna de la gestión, no puede, de ninguna forma, rehuir su responsabilidad en la toma de decisiones. Su papel es activo y de ninguna forma puede escudarse en una labor asesora. De cualquier forma, en este trabajo la mantendremos dentro de esa función asesora, atendiendo fundamentalmente a la realidad existente en nuestros países, donde todavía a las oficinas de planificación no se les ha asignado totalmente ese papel a nivel institucional.

III. EL SISTEMA DE MACRO-CONTROL DE LA GESTION EMPRESARIAL PUBLICA

Para dar respuesta a las necesidades planteadas en los capítulos anteriores se ha diseñado el sistema de macro-control de gestión de la actividad empresarial pública, que se ubica a nivel macro, porque se alimenta de aquella información agregada e interpretada por los niveles micro empresariales (empresa, corporación de empresas, ministerios sectoriales), que le asegure el manejo de las grandes variables regionales, sectoriales y nacionales, acorde con los niveles de decisión que se encuentran en manos del más alto nivel del poder ejecutivo; lo que no es óbice para que en determinados momentos se descienda en la cadena de información para estudiar problemas concretos a nivel micro.

Se plantea como objetivo el control de la gestión empresarial, entendiendo por gestión el arte o la acción sobre aquellos factores o variables que son manipulables, para comprender el efecto o la acción de los factores o variables que son independientes y poder así tener un control real sobre el desarrollo de las operaciones. El control se define, no en el sentido latino de fiscalización de desviaciones entre lo programado y lo ejecutado, sino en el sentido anglosajón, pensando en una guía de actuación y la acción inmediata de corrección. Este enfoque coincide con las ideas de Francisco Blanco Illescas² que considera: "Controlar significa guiar los hechos para que los resultados reales coincidan o superen los deseados". De la misma forma, S.A. Tucker³ maneja la misma idea al establecer que "control de gestión significa la acción proyectada para ser ejercida durante la vida útil de un acontecimiento y no para después que éste haya acaecido".

En función de lo anterior, se puede establecer que el sistema de macro-control de gestión es un sistema destinado a que el poder ejecutivo cuente con los elementos adecuados para la toma de decisiones en la propia marcha de la gestión empresarial pública, de forma que dicha gestión empresarial se transforme en un verdadero instrumento de política económica.

La técnica se basa fundamentalmente en la creación de un sistema de información, que en forma sistemática, permita fluir la información a través de la pirámide del sector público, de manera que la misma se encuentre en la forma y oportunidad necesarias para la toma de decisiones.

En este sentido, no se busca que la información primaria que surja a nivel micro-empresarial, llegue a la unidad central de control de gestión para su procesamiento, lo cual redundará en un cúmulo de información a nivel central del poder ejecutivo, de difícil interpretación y manejo, sino que, por el contrario, que cada información sea recibida e interpretada

2 Ya referido.

3 Control de Gestión (método de los ratios) Colección E.S.A.D.E. Editorial Hispano Europa, Barcelona, España, 1968.

a los distintos niveles de la pirámide, para ser elevada a niveles superiores, en un proceso que lleva a que solamente llegue a nivel superior aquella información suficientemente estudiada, elaborada y agregada, que permita una adecuada interpretación y toma de decisiones del nivel superior del ejecutivo nacional.

El sistema asegura, de esa forma, un manejo integral de la información empresarial y la toma de decisiones en cada uno de los niveles del sector público, en el entendido que los canales de comunicación de la información permitirán que la misma se traslade en todos los sentidos, logrando la mayor coordinación posible a nivel nacional, regional, sectorial e institucional. (Ver Cuadro 3).

Para el logro de sus objetivos, el sistema se basa en el aprovechamiento de toda la información disponible dentro del sector público, a través del proceso presupuestario, de planificación, contabilidad, estadística, siendo completada por otro tipo de información obtenida formal o informalmente, y de la aplicación de las técnicas de investigación operativa, ingeniería de sistemas, etc.

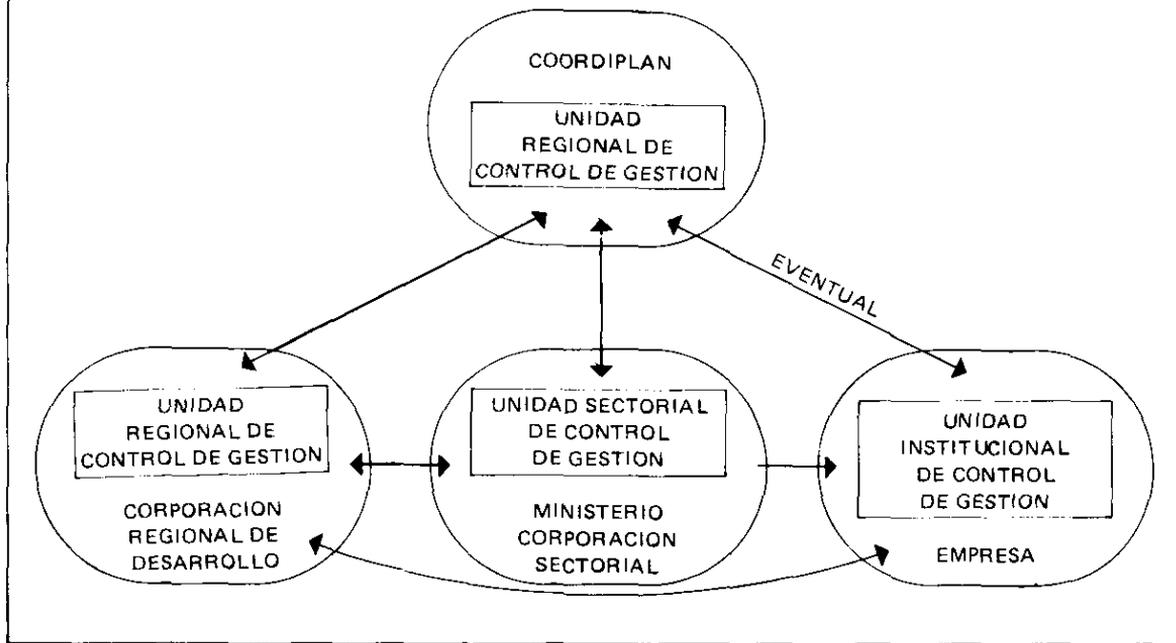
Quiere decir, que este sistema no busca duplicar el manejo de información creando mayores problemas burocráticos dentro del sector público, sino que se basa en los vigentes, en la medida en que éstos den respuesta ágil para la toma de decisiones y complementándolos cuando sea necesario para la aplicación de las técnicas de gestión gerencial.

IV. ELEMENTOS FUNDAMENTALES SOBRE LOS QUE SE APOYA EL SISTEMA

1. Estrategia de Gobierno

El gobierno generalmente se plantea una estrategia a largo plazo, sobre la cual basará su acción y que representa el modelo sobre el cual encara el proceso de desarrollo económico y social del país.

CUADRO 3
COMUNICACIONES DENTRO DEL SISTEMA



La estrategia contiene los objetivos de largo plazo para lograr el horizonte al cual se piensa orientar el país y en ella están contenidas las grandes decisiones del desarrollo.

2. El Plan de la Nación

A partir de la estrategia se confeccionan los planes de la nación, donde ya se definen los objetivos y metas en el mediano plazo y donde se considera la distribución de los recursos humanos, materiales y financieros, para el cumplimiento de los mismos.

El plan presenta las proyecciones a nivel nacional y sectorial y como todo plan de mediano plazo, se trata fundamentalmente de un plan de inversiones, ya que es en ese período donde se pueden desarrollar con mayor acuciosidad los programas y proyectos de inversión a realizar por parte del sector público. Las metas operativas en el plan, lógicamente no pueden ser muy específicas y mantienen un alto grado de generalidad, pero las mismas se apoyan fundamentalmente en la capacidad operativa del aparato productivo público y en el éxito que puedan tener las acciones indirectas, tendientes a orientar la gestión del sector privado.

3. El Plan a Nivel Institucional

Una de las tareas fundamentales para seguimiento del plan y al mismo tiempo para fijar las responsabilidades en el cumplimiento de las metas, es la desagregación del plan a nivel institucional. En el momento de la elaboración, no siempre se realiza la tarea de verificación a nivel institucional de las posibilidades reales de ejecución; es decir, el proceso de compatibilización de las metas globales con las institucionales a nivel de toda la administración pública. No obstante ello, por tratarse de un plan basado en programas y proyectos de inversión de gran envergadura, puede detectarse que la responsabilidad de ejecución del plan descansa fundamentalmente sobre instituciones descentralizadas, lo que determina la urgente necesidad de formular el plan de esos organismos para el mismo período del plan y al mismo tiempo, seguir de cerca su gestión, porque de ellos dependerá

el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en el mismo.

Por otra parte, la programación en el mediano plazo a nivel institucional resulta importante en toda la administración pública, fundamentalmente empresarial, porque ningún organismo puede realizar una buena gestión si no tiene claramente definido hacia dónde se orienta la misma. Es por ese motivo que algunas empresas verán plasmadas en el plan sus inversiones e incluso sus metas de producción, por la gran importancia que tienen en el cumplimiento de las metas globales, pero otras solamente encontrarán apreciaciones parciales donde sólo se señalan la evolución de los grandes indicadores sectoriales.

A pesar de ello, cada una de las empresas deberá desarrollar un plan de mediano plazo, en función de la filosofía y lineamientos contenidos en el plan, buscando la mejor forma para que las metas se cumplan y ponerlo a consideración del poder ejecutivo, para que éste, por medio de la oficina central de planificación y sus órganos asesores, dictaminen si las mismas están contenidas en la estrategia de gobierno.

En economías no centralizadas como las latinoamericanas, difícilmente puede esperarse que los niveles centrales puedan tener el conocimiento ni los elementos suficientes como para elaborar, a partir del plan, los objetivos y metas y desagregar los recursos necesarios para el cumplimiento de las mismas, a nivel institucional. Es tarea fundamental del especialista delegado empresarial público la compatibilización de los objetivos propios empresariales con los globales.

Por su parte, la programación en el mediano plazo es fundamental, ya que una vez aceptados los lineamientos del mismo, cuya base central es su plan de inversiones, ya se tienen los elementos básicos para la elaboración del presupuesto anual.

4. El Presupuesto Nacional e Institucional

El proceso de compatibilización a nivel global se verá facilitado en el mo-

mento de la elaboración del presupuesto, tanto a nivel del presupuesto general, como en los presupuestos de los diversos organismos descentralizados.

Una adecuada metodología de presupuestación que contemple las necesidades de información para la propia gestión empresarial, y de los organismos asesores del poder ejecutivo, será un importante punto de apoyo del sistema de control de gestión.

Dicha metodología no sólo debe centrarse en el aspecto de la formulación, sino que debe estar adecuadamente integrada a los sistemas contables, de forma de realizar un adecuado control de la ejecución y una evaluación de la marcha de la gestión en el corto plazo, para una rápida revisión de los procedimientos y cumplimiento de las metas del ejercicio.

Un buen sistema de control y evaluación de la ejecución presupuestaria, es un elemento básico para el éxito del control de gestión; de lo contrario deberá recurrirse a vías informales para la búsqueda de información, lo cual sólo es aceptable en el corto plazo, pero el éxito de los sistemas debe buscarse en su mutua complementariedad.

5. Los Sistemas Administrativos

El adecuado funcionamiento de los sistemas administrativos de contabilidad analítica, de costos de producción, de personal, de control interno, serán requisitos que apoyarán un buen sistema. Lógicamente, si las empresas o una matriz de ellas poseen internamente sistemas de control de gestión, eso constituye de por sí una garantía en la mejor instrumentación del sistema. El sistema de control de gestión se basa en que la información de cada nivel debe ser procesada e interpretada por su nivel superior, de forma que a los niveles superiores de decisión solamente llegue aquella información necesaria para tomar las grandes decisiones, o que permitan su integración con otra información sectorial o nacional y poder analizar el comportamiento global empresarial público, del sector público o de la economía en su conjunto. Es por ese motivo que será especial preocupación en la instrumentación del sistema, la constitución de núcleos de con-

trol de gestión a los distintos niveles de la administración pública, para lograr los objetivos señalados.

V. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL SISTEMA

1. Características Generales

El control de gestión es un sistema de seguimiento de la actividad del sector público, basado en la evaluación integral y sistemática del comportamiento de las principales variables empresariales.

El control de gestión se basa en la acción interrelacionada de un sistema de información, acerca del comportamiento de las principales variables de la gestión y del ejercicio de programas de auditoría.

El control se desarrolla en el contexto de los planes, programas y políticas; es un control por objetivos que abarca todos los aspectos sustantivos de la gestión. Se ejerce en forma periódica, ya que se apoya en información, sobre la ejecución física y financiera, que fluye permanente y sistemáticamente de la institución.

El sistema de control verifica que:

- a. La gestión de las empresas públicas esté enmarcada dentro de los objetivos, las metas y programas, contenidos en la estrategia de desarrollo, el plan de la nación, el plan anual operativo, el presupuesto público y las políticas sectoriales correspondientes (control de eficacia) y,
- b. Que las diversas empresas del sector público operen con el mayor grado de eficiencia interna, logrando sus objetivos con la mejor combinación de los recursos humanos, materiales y financieros (control de eficiencia).

El control de gestión se ejecuta mediante el control de todas y cada una de las instituciones públicas, pero ese control analiza no sólo los aspectos

internos institucionales, sino que observa la gestión del organismo en el contexto de los grupos o familias del sector público donde actúa; así por ejemplo, analiza el comportamiento de la empresa en el sector de actividad al que pertenece, en el cumplimiento de los programas interinstitucionales que le han sido asignados y estudia también la dimensión espacial, o sea su actuación en el estado o en la región donde desempeña sus funciones. Por último, el sistema de control verifica también el impacto de la gestión a nivel global, o sea que analiza las diversas variables institucionales dentro del contexto de las macro-variables de la gestión del sector público y de la economía en su conjunto (PBI, IBF, etc.).

El ámbito temporal donde se ejerce el control de gestión es: el largo plazo, el mediano plazo y el corto plazo.

Finalmente, corresponde señalar que el ejercicio del control de gestión se realiza a posteriori de la gestión, es un acompañamiento muy cerca de la ejecución, en la propia marcha de la gestión, ya que su utilidad radica en que sus observaciones sean adecuadas y oportunas, y sean utilizadas por la administración para el mejoramiento de su toma de decisiones.

2. El Sistema de Información

El sistema de información se organiza sobre la base de un banco de datos que opera en el organismo de control, ya sea en forma centralizada o descentralizada, de acuerdo a las características del ejercicio del control por instituciones de la administración central o descentralizada. Ese banco de datos se alimenta de información global proveniente, por ejemplo, del presupuesto nacional, del plan operativo, etc., o de las variables principales en el comportamiento de la economía y de información institucional, sobre la gestión de cada una de las empresas del sector público.

La información que alimenta el banco de datos está constituida por indicadores que informan acerca del comportamiento de las principales variables de la gestión institucional. Estos indicadores pueden ser: a) técnicos

(toneladas descargadas por día de ciertos tipos de productos en el puerto, en el instituto de puertos, kilovatios generados o distribuidos de energía eléctrica en una compañía eléctrica, pasajeros-kilómetro transportados, en una compañía de aviación); b) económicos o financieros (rentabilidad sobre la inversión, productividad de los activos, liquidez); y c) de impacto social, representados fundamentalmente por aquellos indicadores de control de calidad de empresas de servicios públicos acerca del comportamiento de variables de suma sensibilidad para la población, como por ejemplo, en la compañía de teléfonos, el número de llamadas infructuosas antes de conseguir una comunicación de larga distancia internacional; en la compañía de correos, el tiempo empleado entre la remisión de una carta y la recepción por el beneficiario, etc.

La información contenida en el banco de datos es analizada en forma permanente por un grupo técnico de analistas de gestión, que verifican e interpretan la evolución de los principales indicadores y que tienen la responsabilidad del desarrollo de los instrumentos del control de gestión.

Las acciones de auditoría se ejecutan a través de programas prediseñados (en algunos casos computarizado), y en el momento en el cual se detectan irregularidades en la marcha de determinadas variables que las alejan de los estándares normales que les han sido fijados. Además, la auditoría tiene la responsabilidad de mantener la cantidad y calidad de la información de gestión que alimenta el banco de datos, requisito fundamental para un adecuado ejercicio del control de gestión.

3. Instrumentos del Control de Gestión

Los principales instrumentos del control de gestión, son: los cuadros de mando, las cartas periódicas del control de gestión, los balances de puntos débiles y puntos fuertes de la organización, y los informes de gestión.

El cuadro de mando es una de las principales herramientas del control de gestión y consiste en una presentación sintética, resumida, a través de

información numérica y graficada, acerca del comportamiento permanente de las principales variables de la gestión institucional; dicha presentación, que normalmente se realiza a través de una pantalla de video (terminal de computador) o eventualmente, a través de carpetas organizadas, tiene como objetivo ubicar visualmente y en forma directa al usuario en el contexto de información donde debe tomar sus decisiones o realizar sus evaluaciones.

Las cartas periódicas de control de gestión, permiten complementar la información cuantitativa y gráfica, presentada en los cuadros de mando, interpretando en forma muy breve las principales observaciones que existen en cuanto al comportamiento de las variables de la gestión.

Los balances de puntos débiles y puntos fuertes de la organización permiten sintetizar aquellos aspectos, variables o áreas críticas, que hacen peligrar el cumplimiento de los objetivos, para los cuales fue creada la organización, así como determinar los puntos fuertes que se destacan y que le otorgan ventajas comparativas frente a otras instituciones públicas o privadas; éste es el caso de empresas del Estado, que actúan en mercados competitivos frente a otras instituciones del sector privado o eventualmente, frente a los usuarios, en el caso de los servicios públicos.

Los informes de gestión constituyen análisis pormenorizados, acerca de una institución, o de un área de la gestión y que complementan los diversos aspectos ya comprendidos en los demás instrumentos de la gestión.

LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

Jesús Franco Guerrero

EN cada oportunidad que el Instituto Nacional de Administración Pública me distingue invitándome a participar en los foros de análisis que constantemente organiza —y que invariablemente se refieren a cuestiones públicas del mayor interés—, creo un deber dejar apuntado mi agradecimiento por tan señalada distinción.

Cuando, como lo es en esta ocasión, la invitación se refiere a un evento de carácter internacional, que cuenta con la intervención de ponentes tan destacados y una asistencia de la más alta graduación, mi gratitud se convierte en responsabilidad de limitarme a apuntar tan sólo los aspectos que mayor determinación guardan —a mi juicio— sobre el tema que me ha sido señalado para esta sesión: las vías del control en la empresa pública mexicana.

Ciertamente que correré el riesgo de ser generalizante en exceso, para quienes no guarden con el tema de mi ponencia especial vínculo, y reiterativo para aquéllos que sean sus viejos amigos. Correré el riesgo buscando dar un personal aporte a cada cuestión, dentro de los estrechos límites de la exposición. Confío en que cualquier abundamiento sea posible en una posterior sesión de intercambio.

Al iniciar, deseo también hacer patente un cordial saludo del señor Francisco Rojas, titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien ha estado por largo tiempo estrechamente vinculado al

tema que enmarca este seminario, por lo que expresa, por mi conducto, su mayor interés por conocer en su oportunidad las conclusiones a que se arribe durante los próximos días.

Cualquiera que sea la cara de México que observemos, es siempre una cara llena de diversidad. Entender los problemas públicos, no es entonces una tarea ni sencilla ni simplista. Todo problema público tiene en este país una justificación o una explicación de carácter político. Poco podemos entender si no relacionamos aquéllos con los momentos políticos que ha vivido la nación. La solidez o la reciedumbre de alguna o de todas las instituciones públicas, debe tener una explicación más panorámica que su mero parto y deambular.

El Estado del México contemporáneo en su conjunto —y es ahí donde tiene su origen la empresa pública— emerge de una dialéctica social que se expresa en la revolución popular de 1910. Demandas largamente aplazadas y necesidades de modernización que a principios de siglo un régimen caduco había pospuesto reiteradamente, encuentran su clara identificación en un movimiento general que plantea la reordenación de las estructuras políticas, económicas, sociales, educativas, en fin, que deciden a los mexicanos a diseñar en su máximo programa político, que es nuestra Constitución vigente, un Estado acorde a una sociedad emergente y a una nueva era de desarrollo mundial.

El país ve nacer el siglo con embates decisivos de otras naciones en el campo económico, industrial y financiero, y se resuelve a sacudir y a revisar su proyecto político y social de desarrollo. Ese proyecto, esencialmente nacionalista, aspira a crear una estructura interna que permita mantener y defender principios internacionalistas, crear condiciones de progreso y bienestar a la población, y cimentar un desarrollo sostenido y amplio, al margen de interferencias y posiciones de fuerza del mercado político y comercial del mundo.

El Estado es entonces y desde entonces, un Estado promotor del desarrollo, no un Estado-empresario, ya que los intereses ciudadanos no deben

y no pueden estar sujetos a ofertas y demandas, a tasas de interés o a vaivénes electoreros de las potencias. El Estado mexicano se sustenta en la defensa de los intereses ciudadanos populares y se legitima en la victoria histórica de un programa económico independiente y maduro. En ese contexto debe entenderse el proceso de surgimiento y consolidación de la empresa pública mexicana.

Instrumento político primero y de política económica después, la empresa pública ha sido instrumento de desarrollo siempre. Hablar de empresa pública en México, es hablar de petróleo nacionalizado, de seguridad social para todos, de sistemas de comunicación amplios. Ese es el sentido de la empresa pública mexicana.

Aunque ello no nos releva de conocer y solucionar sus graves y complejos problemas operativos y de administración. Ese es un interés que requiere del mayor empeño, a fin de no ahogar en trampas de procedimiento el sentido trascendente del sector paraestatal. Pero lo uno no exenta a lo otro.

La evolución de las empresas estatales es entonces un permanente entreveramiento entre condiciones políticas, crecimiento económico y necesidades administrativas.

Toca, en ese marco, a las disposiciones respectivas de la Constitución general de la república, señalar los ámbitos y los límites de la intervención del Estado en la economía; toca a la dispersión y a la fluidez de la actividad productiva de otros sectores y al nivel de satisfacción de los bienes y servicios de tipo social, que la presencia del Estado sea indispensable o marginal; toca a la capacidad político-administrativa de los empresarios públicos, que los sistemas administrativos sean ágiles y acordes al tamaño de su responsabilidad.

En México, la gestión económica del Estado tiene una clara evolución, y en cada momento se encuentra plenamente identificada con su circunstancia.

Al concluir la lucha armada y al inicio de la etapa constructiva de la re-

volución, el Estado mexicano sustenta su función gobernante, participando, promoviendo actividades relativas a la explotación de bienes propiedad de la nación y a la generación de bienestar social; es decir, su presencia se orienta en ese momento esencialmente hacia renglones estratégicos del desarrollo.

Un país con una estructura económica trastocada, con expectativas sociales alentadas por las banderas revolucionarias y con una dirección política identificada con las necesidades nacionales, demandaba una decidida intervención del Estado para asegurar su solvencia.

Durante la segunda década de este siglo, se desencadena y amplía el crecimiento económico; la industria empieza a ser en el país un factor determinante del desarrollo; la agricultura se consolida y se moderniza; el comercio crece; el desarrollo urbano y otros muchos factores exigen urgentemente la creación de una infraestructura económica de apoyo con la que el país no contaba.

Así, es como durante aquellos años el Estado crea entidades que aún ahora perduran o que se han robustecido al paso del tiempo.

Como paso inicial se crea un sistema financiero sustentado en una nueva concepción y en nuevas instituciones; se crean de esta forma el Banco Central y la Comisión Nacional Bancaria. Para desarrollar una infraestructura física del país, se crean las comisiones nacionales de Caminos y de Irrigación; y para apoyar el sector agrícola se concibe el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Durante aquellos años, los 20s, se definen algunos de los conceptos centrales de nuestro sistema político: se consolida la figura presidencial que la Constitución del 17 había delineado; se sacuden los últimos conflictos sociales internos de importancia, se crean las instituciones que sustentan nuestra organización política —de manera señalada se funda el Partido Nacional Revolucionario (ahora Revolucionario Institucional), sobre el que gira desde entonces la tarea de aglutinar las fuerzas sociales mayorita-

rias del país, a fin de no ceder en las demandas de la Revolución— y se inicia, finalmente, una etapa de cohesión política que es el marco de la estabilidad que permite el trabajo social en la libertad.

También en aquellos años se inician cambios importantes en la política económica, disminuyendo la participación del gasto administrativo y de defensa en el gasto total, y cobrando importancia, en forma creciente, el gasto económico y social; se impulsó la reforma agraria y la irrigación, iniciándose la construcción de los primeros caminos y carreteras, la restauración de los ferrocarriles y se crean las bases para el desarrollo de la industria eléctrica.

Durante esos años, el crecimiento económico se vio aminorado debido, además de las razones de orden interno, por los efectos de la depresión mundial. Sin embargo, esa misma depresión se convirtió en un importante impulso hacia el desarrollo y la diversificación industrial, con lo que dio inicio un proceso de disminución de la dependencia de la economía mexicana respecto de mercados externos.

Ya durante la década de los 30s y bajo la preocupación de fomentar las actividades productivas, se crean Nacional Financiera y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; la primera con el fin de apoyar, mediante financiamiento, el desarrollo de la industria nacional, y este último, para hacer lo propio en el caso de obras de infraestructura y de servicios públicos.

En esta etapa son creados Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México, en el marco de un ambicioso proyecto estatal para garantizar la soberanía sobre recursos energéticos, con los dos primeros casos, y para asegurar, en el último, el enlace entre las diferentes regiones del país. Se constituyen también los Almacenes Nacionales de Depósito, la Unión Nacional de Productores de Azúcar y la Comisión de Fomento Minero.

Se continúan creando instituciones financieras especializadas tales como

el Banco de Crédito Ejidal, el Banco Obrero de Fomento Industrial y el Banco de Comercio Exterior.

Es así como se concretaba en instituciones públicas el sentido visionario de la época, al crear una infraestructura económica, productiva y financiera del Estado, capaz de alimentar el proceso económico en general.

En los años siguientes, el establecimiento de empresas públicas siguió teniendo como principales razones, además de los derivados de la circunstancia o la coyuntura, corregir desajustes del sistema económico, prevenir desviaciones en algunos sectores, contribuir a una distribución más equitativa del ingreso, asegurar la oferta de insumos básicos para la producción, favorecer la presencia pública en campos estratégicos e integrar inversiones que resultaban poco atractivas para los particulares.

Etapa sin duda constructiva ésa, caracterizada también por la incorporación activa de los ciudadanos, a través de organizaciones políticas, sociales, culturales y de otro tipo, a la dinámica constructiva que promovía el Estado. Nacen de esa forma agrupaciones campesinas como la Confederación Nacional Campesina, y obreras como la Confederación de Trabajadores de México, y los universitarios asumen por vez primera un papel activo en la vida social.

Sobre esa base, ya en los años cuarenta, el Estado se lanza a intervenir en otros campos de actividad: la siderurgia, con el establecimiento de Altos Hornos de México, y los fertilizantes, a través de Guanos y Fertilizantes de México.

En el área de desarrollo social, es fundamental la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Hospital Infantil, el Instituto Nacional de Cardiología y la Dirección de Pensiones Civiles, y para ampliar la necesaria infraestructura física del sistema educativo, el Comité de Construcciones Escolares. Creo que vale destacar también el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, ello además de que

las universidades encontraron en el esquema de descentralización pública el doble y conveniente resultado del apoyo económico del Estado y la autonomía para el manejo de la cátedra y la investigación.

Como es fácil observar, un sector paraestatal que incipientemente había emergido de los 20s, alcanza al llegar la década de los 40s, una importancia vital para la estructura económica y productiva del país. Se dice que hasta entonces no se había hecho presente con tanto acento, la necesidad de establecer controles a su funcionamiento; que su magnitud por institución no requería de vigilancia externa adicional a la que los propios directivos tenían sobre sus entidades; y que por su rango de incidencia, era más o menos sencilla la observancia de su eficiencia y de su cumplimiento de objetivos.

Eso, efectivamente cierto en la mayoría de los casos de entidades creadas durante esa época, pero también cierto que con el tiempo, el Estado debía asegurarse que, por actividad o globalmente, se atendiera a los objetivos asignados. Y no sólo ello, sino también era necesario revisar la actuación de las empresas públicas para reorientar su dirección, para marcar sectores de desarrollo prioritario, para superar la eficacia de su conducción. El control era una necesidad en esa etapa.

De esta manera, y con el advenimiento de la Ley para el Control de los Organismos y Empresas de Participación Estatal de 1947, se constituyen las bases de un modelo centralizado de vigilancia y control de la operación y el funcionamiento de las empresas públicas. Ese modelo se sustentó en las facultades que le fueron asignadas al respecto a la Secretaría de Hacienda, y en algunas materias específicas a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Ese sistema evolucionó con la creación de la Comisión Nacional de Inversiones, organismo administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda, encargada directa del control, vigilancia y coordinación de organismos y empresas del Estado, misma que permite que casuísticamente se le fueran otorgando cada vez mayores atribuciones a la Secretaría de Bienes Nacionales, en materia de control de esas entidades.

De esta forma, y aunado al hecho de las deficiencias operativas que afloraba la Comisión, se decreta su derogación, iniciándose a partir de entonces una distinción para efectos de control, entre las instituciones nacionales de crédito y las de seguros, por una parte, y del resto de las empresas de participación estatal, por la otra.

Aquella participación casuística de la Secretaría de Bienes Nacionales, se formaliza posteriormente con el establecimiento de la nueva ley de secretarías de 1959, la que encomienda a la Secretaría de Patrimonio Nacional —que sustituyó a la de Bienes Nacionales— la vigilancia y el control de los organismos y empresas que no fueran Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, las cuales permanecían a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1954 se había creado también la llamada Comisión de Inversiones, ahora dependiente de la Presidencia y con la facultad de controlar todas aquellas inversiones que realizara el Estado.

De esta forma, son tres las instancias que adquieren capacidad para intervenir en el funcionamiento de las empresas públicas, manteniendo la característica principal apuntada de la centralización de facultades. A esa figura de control paraestatal se le llamó el "triángulo de la eficiencia".

Se crea en 1959, y funcionó hasta 1965, la Junta de Gobierno, dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional, que se constituyó en el órgano administrativo encargado de aplicar la Ley de Control.

Ello hasta que en 1965 es reformada esa ley, dotándola de algunas adecuaciones funcionales importantes, pero formalizando las facultades de regulación centralizada a cargo del citado "triángulo de la eficiencia" administrativa.

Con esas reformas, desaparece la Junta de Gobierno y sus atribuciones pasan a la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos y Em-

presas; se crea la Comisión para la Formulación de Planes Nacionales; y se reduce notablemente el número de organismos bajo el control de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Con el propósito de corregir algunas de sus deficiencias, se promulga en 1970 una nueva Ley de Control, que incorpora a un gran número de organismos a la tutela de aquella secretaría, lo que provoca con el tiempo que el modelo de regulación centralizado empiece a desdibujarse.

Así, se da pauta a las reformas que se generan en diciembre de 1976 y que permiten iniciar una etapa de descentralización o sectorización en la regulación de las empresas públicas mexicanas.

Durante todo aquel tiempo se había dado lugar a un ensanchamiento sustancial de la participación estatal en la economía. En consecuencia, podemos observar el crecimiento amplio y diverso del sector desde entonces.

Bastaría tal vez con señalar que la totalidad de organismos públicos pasaron de ser en 1950 de alrededor de 150 hasta alcanzar la cifra de más de 900 en 1976.

Hasta ahora, las empresas públicas están insertas en casi todas las actividades económicas del país. Las hay en los sectores industrial, agropecuario, financiero, pesquero, forestal, minero y de servicios, en comunicaciones y transportes, comercio, turismo, finanzas, educación, ciencia y tecnología, asistencia y seguridad social.

Esta ampliada intervención del Estado como factor económico, que bien podríamos calificar de cualitativa, ha tenido entre otras de sus justificaciones: asegurar la creación de empleos; confiar a las empresas públicas sectores con rendimientos decrecientes; corregir o impedir la acción nociva de los monopolios; proporcionar servicios que la iniciativa privada ha sido incapaz de financiar, de correr riesgos o de mostrar interés por su baja rentabilidad o por la obtención de resultados a muy largo plazo. También han surgido por la necesidad de desarrollar y distribuir equitativamen-

te el consumo colectivo, a fin de garantizar un nivel adecuado de servicios públicos y para defender aquellos sectores afectados por una intensa concurrencia externa.

En 1977 se inicia entonces la tarea de reformar estructuralmente la administración pública, y eso significa para el sector paraestatal una serie de modificaciones sustanciales en sus esquemas de organización y funcionamiento.

Así, a la mayoría de las secretarías de Estado se les otorga la responsabilidad de orientar y conducir, como eje fundamental, la planeación y operación de las actividades de las empresas vinculadas a su ámbito de acción, convirtiéndose por tanto en coordinadores sectoriales. De esta manera se pretende incorporar a las entidades a la consecución de los objetivos globales y sectoriales de desarrollo y responsabilizar a las dependencias coordinadoras de una adecuada supervisión operativa.

Conservan en ese entonces, dos secretarías, las facultades de orientación y apoyo global: Hacienda y Programación y Presupuesto; esto es, en materia de ingresos, financiamiento, deuda, programación y presupuestación.

Así, los sistemas de control institucional y sectorial se dejan bajo una amplia y dispersa responsabilidad institucional de las entidades y de los coordinadores sectoriales. Efectivamente, los diversos instrumentos de control autónomo que existían tradicionalmente en las empresas, actuaban en forma dispersa y poco coherente; con apego a muy diversas normas y políticas; con o sin aplicación y en razón de la voluntad de los responsables de cada entidad y de cada sector.

De esa forma, al iniciarse la actual administración federal se dispone la reorganización del aparato público, con reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que propician modificaciones en las tareas de casi todas las secretarías de Estado, la reestructuración de tres de ellas y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El cambio de fondo que implicaron esas reformas es que se logra la consolidación de nuestro sistema administrativo público, al integrar los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, de la gestión gubernamental.

Las adecuaciones de los últimos años habían permitido mejorar la organización estatal, pero es también cierto que las deficiencias en ciertos procesos no le permitían cumplir adecuadamente con las metas que se había propuesto a través de sus programas. Hacía falta modernizarlo y convertirlo en el eficaz instrumento que las condiciones económicas del país exigían.

De esta manera, se plantea ordenar la actividad del sector público a partir de dos importantes instrumentos: la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y la integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Saber con certidumbre hacia dónde queremos avanzar y, por otra parte, asegurarnos que lo estamos logrando o establecer los correctivos sobre la marcha y con oportunidad.

Esa reordenación tiene implicaciones francas en el ámbito de las empresas públicas, ya que en gran medida la nueva orientación busca incorporarlas plenamente al esfuerzo de reordenación administrativa.

Los instrumentos de control que la Contraloría General de la Federación, conjunta o crea, tienen todos una instancia en las empresas estatales. Los directivos, los órganos de gobierno, los servidores de las empresas, los responsables sectoriales, todos los empleados relacionados a la empresa pública, están insertos en el sistema de control y evaluación gubernamental.

Sus procesos administrativos, de operación y control, están sujetos a una evaluación estratégica que determine su grado de eficiencia. El control de las empresas públicas mexicanas en el presente, es un control selectivo, orientado a detectar y reorientar las desviaciones, sin estorbar la fluidez de la actividad sustantiva.

El control es una tarea basada en la corresponsabilidad de la dependencia

global normativa, y la acción supervisora de los propios órganos internos de cada empresa. Las políticas de control están orientadas a lograr una armónica incidencia de globalizadora, coordinadores —en su carácter de responsables sectoriales— y entidades.

El sistema de control actual, ordena su presencia en las empresas públicas en cada uno de sus momentos administrativos: el preventivo el fiscalizador y el sancionador; pero subraya el preventivo, porque la meta es un aparato público eficiente, capaz, y responsable en cada momento y no una secuela interminable de correctivos.

Por ello, el sistema de control busca racionalizar las tareas de control y evaluación, dando orden a las acciones y estableciendo a cada instancia —comisarios, auditores, contralorías internas, etcétera— sus fronteras claras de actuación.

El panorama de frente es denso y complejo; los mexicanos creemos que estamos aplicando fórmulas adecuadas a los graves problemas nacionales, pero hacer del sector paraestatal mexicano, con toda su diversidad y tamaño, modelo de eficiencia, es una tarea ardua.

En cada momento, estamos convencidos, se avanza y se consolida, pero más adelante surgen novedosas cuestiones que requieren revisar y redefinir. Así es y así va a seguir siendo.

El presidente de México ha dispuesto una estricta ordenación de la administración pública, porque sin ello no podría aspirar a objetivos más altos que están planteados en su programa de gobierno. De ahí que el instrumento administrativo adquiera una connotación política de la mayor envergadura.

Su aspiración está firmemente fundada.

En México, cuando nos planteamos grandes metas, no partimos de la nada. Tenemos recias instituciones políticas y sociales, tenemos tierra y

mar con abundantes recursos, tenemos voluntad de revolucionar nuestra revolución, hemos tenido y tenemos hombres de talla excepcional, tenemos historia, y ella nos dice que a pesar de acechanzas y amagos, la victoria es de nuestros principios.

Es éste un evento de corte latinoamericano y entre latinoamericanos podemos hablar en confianza: México como la mayoría de los países al sur, estamos en este momento ante secas presiones externas, y ante ellas volvemos la mirada a los pilares que nos dan seguridad y confianza en el devenir.

En esta tierra tenemos un Presidente sereno y firme; un partido de vanguardia que conduce un proyecto político revolucionario e independiente; un sistema de derecho social, maduro y sólido. Nuestro sistema político se sustenta en la mayoría y se legitima en sus principios.

Este acto, es muestra fiel de que los mexicanos defendemos nuestros logros trabajando por mejorarlos; queremos mejorar nuestras empresas públicas como deseamos mejorar todas nuestras formas de organización política, económica o social.

Por ello, esa labor cotidiana que realiza el Instituto Nacional de Administración Pública, se ha ganado el reconocimiento y el respaldo de todos.